

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
ESCOLA DE CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO
NÚCLEO DE INFORMAÇÃO TECNOLÓGICA E GERENCIAL
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO ESTRATÉGICA DA INFORMAÇÃO**

**Gestão da Informação em Redes de Políticas Públicas – Análise da Rede do
Programa Bolsa Família**

Débora Stephanie Ribeiro

Belo Horizonte

2011

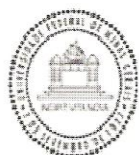
Débora Stephanie Ribeiro

Gestão da Informação em Redes de Políticas Públicas – Análise da Rede do Programa Bolsa Família

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Especialização em Gestão Estratégica da Informação GEI/UFMG, da Escola de Ciência da Informação, da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Gestão Estratégica da Informação

Orientadora: Profa. Dra. Marta M. Kerr Pinheiro

Belo Horizonte
2011



Universidade Federal de Minas Gerais
Escola de Ciência da Informação
Núcleo de Informação Tecnológica e Gerencial

Trabalho de Conclusão de Curso de Especialização em Gestão Estratégica da Informação, intitulado "**Gestão da Informação em Redes de Políticas Públicas: análise da Rede do Programa Bolsa Família**" autoria de **Débora Stephanie Ribeiro** aprovada pela banca examinadora constituída pelos seguintes professores:

Profa. Dra. Marta Macedo Kerr Pinheiro
Escola de Ciência da Informação – UFMG
Orientador

Profa. Dra. Renata Maria Abrantes Baracho Porto
Curso Gestão Estratégica da Informação
Escola de Ciência da Informação - UFMG

Data da aprovação: Belo Horizonte, 05 de julho de 2011

RESUMO

Este trabalho teve como objetivo identificar as práticas atuais para gestão das informações do setor público produzidas e recebidas através da Rede do Programa Federal Bolsa Família. Para alcance deste objetivo geral, foram analisadas as características da rede, tais como os atores envolvidos, o fluxo de informações entre esses atores, as rotinas para produção, armazenamento e compartilhamento de informações, as facilidades e os problemas deste novo formato de gestão de informações em rede. Para realização da pesquisa, foram adotadas como estratégias a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental. A partir da análise realizada foi possível concluir que o compartilhamento de informações ocorre principalmente através de sistemas de informação transacionais, especificados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, principal ator da rede. Não foi identificado o uso de recursos mais dinâmicos como *blogs* ou portais para troca de informações entre os atores dos níveis local e federal.

ABSTRACT

This study aimed to identify current practices for managing government information produced and received through the network of the program "*Bolsa Família*". To reach this general goal, there were analyzed the characteristics of the network, such as the actors involved, the information flow between these actors, routines for production, storage and sharing information, facilities and problems of this new way for managing information in networks. For the survey, strategies were adopted as the bibliography and documentary research. From the analysis it was possible to conclude that information sharing occurs mainly through transactional information systems, specified by the *Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome*, the main actor in the network. It was not identified the use of more dynamic resources such as blogs or websites to exchange information between the local and national actors of the network.

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1 – INTRODUÇÃO	5
1.1 Objetivos	6
1.1.1 Geral	6
1.1.2 Específicos.....	6
1.2 Justificativa.....	7
1.3 Metodologia.....	8
CAPÍTULO 2 – POLÍTICAS PÚBLICAS	11
CAPÍTULO 3 – REDES.....	15
3.1 Formação de redes	15
3.2 Conceitos e características de redes	18
3.3 Redes e gestão da informação	24
CAPÍTULO 4 – REDE DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA.....	28
4.1 Descrição	28
4.2 Atores Envolvidos.....	33
4.3 Fluxo de informações e papel de cada ator no fluxo.....	34
4.4 Rotinas de produção, armazenamento e compartilhamento de informações	41
4.5 Vantagens e desafios na gestão das informações em rede.....	44
CAPÍTULO 5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	46
REFERÊNCIAS	47

CAPÍTULO 1 – INTRODUÇÃO

Torna-se cada vez mais freqüente a constituição de redes, formadas por diversos atores de diferentes organizações, para o alcance de objetivos comuns. O fenômeno das redes, segundo Teixeira (2002), está presente tanto no setor privado quanto no setor público.

A proliferação das redes decorre, dentre outros, do aumento da complexidade das ações e planos administrativos e de gestão em um ambiente dinâmico, o que impossibilita que somente um ator ou uma organização controle todos os processos e as mudanças. Neste sentido,

as redes têm sido vistas como a solução adequada para administrar políticas e projetos onde os recursos são escassos, os problemas são complexos, existem múltiplos atores envolvidos, interagem agentes públicos e privados, centrais e locais, há uma crescente demanda por benefícios e por participação cidadã (TEIXEIRA, 2002)

A tecnologia da informação também tem contribuído para o surgimento de modelos organizacionais mais dinâmicos, já que possibilita a articulação virtual entre as pessoas em tempo real, permitindo ainda compartilhamento de conhecimento, estrutura horizontalizada e ação simultânea dos diversos atores envolvidos (TEIXEIRA, 2002).

Seguindo essa nova tendência de gestão em rede, o governo tem adotado essa inovação de arranjo para aprimorar a gestão de políticas públicas complexas, que demandam a participação de variadas organizações para seu planejamento e implementação. Entretanto, grandes desafios precisam ser gerenciados pelos gestores de redes, tais como os processos de negociação e de conflitos de interesse, definição de regras e de limites de atuação, distribuição de recursos, estabelecimento de prioridade, entre outros (TEIXEIRA, 2002).

Nascimento (2007) destaca que há um movimento amplo para a formação de redes de políticas públicas, que possibilitariam uma melhor articulação entre os atores e a comunidade para oferta de serviços à população de maneira geral. Através das redes os atores podem efetuar o fluxo de recursos necessário para o alcance dos seus objetivos.

O Estado de Minas Gerais, atento a essa nova tendência, previu na lei de 2011 que regulamenta toda a estrutura orgânica da Administração Pública a possibilidade de constituição de sistemas setoriais compostos por Secretarias de Estado, órgãos autônomos, autarquias e fundações, através de decreto do governador, em torno de uma área temática específica. Tais sistemas, conforme o art. 4º da Lei Delegada 180/2011, poderão formar redes de integração institucional e social, a fim de possibilitar uma gestão transversal das

políticas públicas. Estas redes serão criadas por decreto e regulamentadas por norma específica (MINAS GERAIS, 2011).

Assim, é possível observar que há uma tentativa dos governos em incorporar a organização em rede para gestão das políticas públicas e, principalmente, para viabilizar a participação de diversos atores, inclusive da sociedade civil, nas fases de planejamento, implementação e avaliação das intervenções sociais coordenadas pelo estado.

Tendo em vista essa nova realidade, este trabalho trata da análise de redes de políticas públicas, com enfoque na gestão das informações, e visa a contribuir para uma melhor compreensão desse novo formato de arranjo entre organizações, ainda incipiente nos governos brasileiros. Foi escolhida para análise a rede do Programa Bolsa Família e a partir de seu estudo foram identificados os principais atores, o fluxo de informações entre eles e as rotinas e processos adotados para produção, armazenamento e compartilhamento de informações.

1.1 Objetivos

A partir do problema de pesquisa “Quais são as práticas para gestão das informações do setor público adotadas pela Rede do Programa Bolsa Família?”, foram delimitados os objetivos da pesquisa.

1.1.1 Geral

- Identificar as práticas atuais para gestão das informações do setor público produzidas e recebidas através da rede do programa federal Bolsa Família

1.1.2 Específicos

- Descrever a rede selecionada
- Identificar os atores envolvidos
- Identificar o fluxo de informações da rede, considerando o papel de cada ator neste fluxo

- Identificar rotinas ou processos em que há produção, armazenamento e compartilhamento de informações pelos atores da rede
- Relatar as facilidades e os problemas do novo formato de gestão de informações

1.2 Justificativa

Enquanto arranjos inovadores no setor público, as redes vem sendo cada vez mais adotadas por todos os níveis de governo como estratégia para integração e mobilização de diversas áreas e organizações, a fim de aprimorar a gestão de políticas públicas que demandam a atuação de múltiplos atores.

Existem análises de redes realizadas por vários pesquisadores, entretanto observa-se que o foco principal é a compreensão do funcionamento da rede, da estratégia de governança e das relações entre as organizações governamentais e as não governamentais. Em uma pesquisa com tempo limitado na literatura disponível, foram encontradas poucas análises de rede que abordassem a questão informacional.

Entretanto, a própria noção de rede traz implícita a necessidade de intercâmbio de informações entre seus participantes, uma vez que estes precisarão estabelecer uma rotina de decisões conjuntas e consensuais, que somente poderão ocorrer se todos tiverem acesso às informações necessárias. Ao integrar a rede, supõe-se que a organização já possua práticas e estratégias próprias para gerir suas informações. Assim, cada organização, a partir do momento em que passa a fazer parte da rede, precisará adotar também novas práticas e rotinas para gestão das informações em conjunto com os demais membros, com a finalidade de garantir algum nível de compartilhamento das informações existentes e que estão inicialmente isoladas e desconectadas. Como já mencionado, de acordo com Teixeira (2002), a rede demandará processos de negociação e de conflitos de interesse, definição de regras e de limites de atuação de seus membros.

O desenvolvimento deste trabalho possibilita uma melhor compreensão de como os membros de redes de políticas públicas estão gerenciando o fluxo de informações, que extrapola a realidade intraorganizacional e abrange as relações interorganizacionais, constituídas com o auxílio da rede.

Além disso, a pesquisa permitiu identificar algumas vantagens e desvantagens do novo formato de gestão de informações, ainda pouco estudado, o que talvez possa subsidiar as ações futuras de gestores de redes e o planejamento de novas redes.

Foi escolhida para análise a rede do Programa Bolsa Família. Esta rede foi selecionada porque coordena uma política pública reconhecida internacionalmente e que já possui determinada estabilidade ou maturidade, já que está em funcionamento há alguns anos. Assim, era esperado identificar nessa rede rotinas de compartilhamento de informações consolidadas e desafios já existentes para a gestão das informações da rede. Além disso, o programa Bolsa Família é objeto de muitos estudos acadêmicos, ou seja, não foi difícil encontrar o material necessário para realização desta pesquisa. É importante ressaltar que o Bolsa Família é também uma prioridade de governo e há muito material produzido pelos órgãos e entidades governamentais sobre ele, seja para divulgação ou para orientação aos membros da rede.

Ainda em relação à rede do programa Bolsa Família, destaca-se que é conhecida a necessidade de articulação entre o nível federal e os municípios para implantação das ações previstas. Dessa maneira, já se sabia antes que havia algum tipo de estrutura em rede, uma vez que as relações entre o ente federal e os entes municipais não poderiam ser de caráter vertical e hierárquico, pois existe autonomia entre eles. Certamente havia uma estratégia de interlocução baseada na horizontalidade e na intermediação de interesses para obtenção da cooperação necessária.

Por fim, conforme Senna et. al. (2007), nenhum outro programa social brasileiro demandou tanta articulação entre setores distintos, ou seja, o programa Bolsa Família é inovador no que tange à necessidade de diálogo entre os entes federados e entre as áreas responsáveis por implantar as políticas sociais. O desafio da intersetorialidade é imenso e a proposta abrange a construção de um objeto comum de intervenção para os setores governamentais que atuam no desenvolvimento desta política pública, o que vai além da mera sobreposição de ações que marcou o campo das políticas sociais brasileiras até então.

1.3 Metodologia

A pesquisa foi qualitativa e para atingir os objetivos propostos foram utilizadas como estratégias a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental. Foi realizada uma pesquisa em trabalhos acadêmicos já feitos sobre a rede da política pública selecionada para análise e ainda foram analisados documentos institucionais sobre a rede e a política pública coordenada por ela. Análises de outras redes foram utilizadas como base para elaboração do referencial teórico e para definição da organização deste trabalho.

Foi escolhida a pesquisa qualitativa porque esta se mostrou mais adequada para compreensão do funcionamento da rede do programa. Este tipo de pesquisa é usado para estudo de estruturas sociais, em que informações de caráter qualitativo podem ser utilizadas como orientadoras da organização de tais estruturas.

No campo de pesquisas qualitativas, optou-se pela pesquisa documental, além da pesquisa bibliográfica. Alguns autores as consideram como muito similares, conforme mencionado por Sá-Silva et. al. (2009). O que leva um pesquisador a optar pelo estudo de documentos é extrair deles informações, a partir da organização de categorias para posterior análise. A técnica documental é realizada com documentos originais, não analisados ainda por nenhum pesquisador.

Tanto a pesquisa documental como a pesquisa bibliográfica têm o documento como objeto de investigação. No entanto, o conceito de documento ultrapassa a idéia de textos escritos e/ou impressos. O documento como fonte de pesquisa pode ser escrito e não escrito, tais como filmes, vídeos, slides, fotografias ou pôsteres. Esses documentos são utilizados como fontes de informações, indicações e esclarecimentos que trazem seu conteúdo para elucidar determinadas questões e servir de prova para outras, de acordo com o interesse do pesquisador (FIGUEIREDO, 2007)

O que caracteriza a pesquisa bibliográfica é o estudo de documentos de domínio científico como livros, artigos, dissertações, entre outros. Neste tipo de pesquisa são consultadas fontes secundárias, ou seja, trabalhos sobre o objeto de estudo, sem recorrer à análise empírica dos fatos. Já a pesquisa documental tem como foco as fontes primárias, ou seja, são acessados os documentos sem a presença de análise por autores diversos. O documento encontra-se em sua forma original (SÁ-SILVA, 2009).

Ao optar pela utilização dos dois tipos de pesquisa qualitativa (documental e bibliográfica), desejava-se a possibilidade de comparação entre as duas fontes, principalmente para que as críticas de pesquisadores fossem consideradas no momento de análise dos documentos selecionados, de forma a enriquecer o trabalho.

A estratégia de pesquisa definida considerou como ponto de partida a análise de Escobar (2008), em que o programa Bolsa Família foi avaliado enquanto uma rede de política pública. O objetivo de Escobar (2008) era avaliar a governança estratégica do programa, identificando pontos fortes e fracos em cada um dos critérios estabelecidos.

A grande relevância do trabalho mencionado para este estudo deve-se, principalmente, à análise da autora sobre a estrutura em rede do programa, confirmando assim que este foi o arranjo escolhido pelo governo para gestão da política pública Bolsa Família. A autora efetuou ainda uma análise das relações entre os atores, apontando as interdependências existentes, o que fortalece sua tese do funcionamento em rede do programa. Por fim, em um dos critérios usados por ela para avaliação, foi apontada a questão informacional. De maneira geral, foram avaliadas por ela a confiabilidade das

informações que circulam na rede e as formas para disponibilização aos atores da rede das informações relevantes.

A avaliação de Escobar (2008) sobre as informações da rede do programa Bolsa Família foi importante para dar início à identificação das práticas informacionais usadas para compartilhamento das informações entre os atores. Em sua pesquisa foi apontada a relevância dos sistemas de informação e de boletins elaborados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, como práticas para compartilhamento de informações, principalmente com os municípios.

Para a pesquisa documental, foram utilizados todos os manuais e demais documentos institucionais elaborados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome sobre o programa Bolsa Família. Tais documentos são disponibilizados no sítio eletrônico do programa pelo Ministério para divulgação aos demais atores da rede, com destaque para os municípios, e são considerados por este ator como os dados oficiais sobre a metodologia do Bolsa Família. O funcionamento de cada fase do programa, bem como das ferramentas adotadas, é explanado de maneira bastante detalhada, a fim de facilitar a compreensão dos responsáveis pela implantação das ações. A análise dos documentos foi realizada tendo como norteadores os objetivos específicos do programa. Assim, a leitura foi direcionada para identificação das informações relevantes para o alcance de tais objetivos.

A partir da leitura dos documentos selecionados, foram identificadas:

- as características gerais do programa Bolsa Família, como os objetivos, os benefícios e critérios para sua concessão, além das relações entre os envolvidos na implantação das intervenções previstas;

- após a compreensão do funcionamento do programa, foi possível identificar que atores participam das atividades previstas. A legislação que regulamenta o programa foi também consultada para verificar as competências legais de cada ator, comparando-as com aquelas elencadas nos documentos institucionais;

- ao identificar os participantes da rede do Programa Bolsa Família, foi possível, a partir da análise de todo o material, elencar e organizar as informações do setor público que são compartilhadas na rede em fluxos de informação. Com a elaboração dos fluxos informacionais, é possível identificar as práticas e rotinas de compartilhamento de informações;

- ao organizar os fluxos de informação e identificar as práticas informacionais, tornou-se viável reunir todas as informações disponíveis sobre tais práticas, bem como as análises críticas presentes na literatura sobre as etapas e ferramentas existentes.

A pesquisa bibliográfica sobre o programa Bolsa Família e sobre redes teve como objetivo identificar pesquisas e avaliações variadas já realizadas por autores diversos disponibilizadas no meio científico através de artigos, dissertações, teses, entre outros. Há

muitos trabalhos desenvolvidos sobre o programa Bolsa Família e algumas análises críticas que abrangem a gestão das informações puderam ser consideradas, o que complementou a identificação das informações relevantes através dos documentos do programa.

Além deste primeiro capítulo, que aborda as considerações iniciais do trabalho contemplando a introdução, os objetivos, a justificativa e a metodologia de pesquisa, há ainda mais quatro capítulos. O Capítulo 2 trata de conceitos relativos às políticas públicas. No Capítulo 3, são discutidos aspectos gerais de redes e específicos de redes de políticas públicas, além de sua relação com a gestão de informações. Em seguida, apresenta-se o Capítulo 4, com as informações identificadas sobre o Programa Bolsa Família e a rede que o coordena e os principais resultados da pesquisa. Por fim, o Capítulo 5 contempla as considerações finais deste trabalho.

CAPÍTULO 2 – POLÍTICAS PÚBLICAS

Este capítulo objetiva abordar alguns conceitos relevantes no campo das políticas públicas, que contribuem para uma melhor compreensão da estrutura, da organização e dos desafios do Programa Bolsa Família, considerado neste trabalho enquanto uma política pública gerenciada através de uma rede.

As políticas públicas são consideradas como resultados da atividade política, sendo ações desencadeadas pelo estado para alcance de resultados coletivos, no nível federal, estadual ou municipal. Segundo Rúa (1998), uma política pública se caracteriza pela escolha estratégica de ações para implementação de uma decisão. O caráter público das políticas decorre da autoridade e da imperatividade do poder público. São determinantes para as políticas públicas as demandas do ambiente e do próprio sistema político.

Sobre a definição de política pública, Jardim et. al (2009) destaca que o conceito extrapola a noção de um conjunto de decisões, já que é preciso incorporar nele que o desenvolvimento da política pública decorre das relações entre os atores envolvidos, que se influenciam produzindo conflitos e consensos que interferem na formulação da política pública.

Há três tipos de demanda que podem acarretar no desenvolvimento de políticas públicas: novas, recorrentes e reprimidas. As demandas novas são decorrentes do surgimento de novos atores ou de novos problemas. Atores novos são aqueles que, apesar de já existirem, somente recentemente passaram a se organizar para pressionar o sistema político. Já os novos problemas podem ser aqueles realmente inéditos ou determinadas situações latentes, que já existiam, mas que ainda não se constituíam de problemas que

efetivamente pressionavam o sistema político. Demandas recorrentes são referentes a problemas não resolvidos ou mal resolvidos e que por isso constantemente retornam à agenda governamental. Já as demandas reprimidas são constituídas por questões não resolvidas ou por um estado de coisas, que não se tornam problemas políticos na agenda do governo e não mobilizam os responsáveis pelas políticas públicas (RUA, 1998).

Jardim et. al. (2009) ressaltam a dificuldade em estabelecer um conceito de política pública e mencionam que na literatura frequentemente são encontradas definições sobre análise de políticas públicas, o que demonstra uma preocupação maior dos pesquisadores em compreender os efeitos causados pelas políticas em detrimento do contexto político e social em que foram formuladas. Assim, a política pública é compreendida no quadro de análise da própria política.

Existem diversas perspectivas de análise de políticas públicas. Dentre as destacadas por Jardim et. al. (2009), é possível citar a abordagem que objetiva desenvolver conhecimento sobre o processo de formulação, implantação e avaliação das políticas públicas, de caráter mais descritivo; e a abordagem que analisa o processo de elaboração das políticas, ou seja, de tomada de decisões para escolhas em relação à política pública, esta de caráter prescritivo. Tais definições não são consensuais entre os estudiosos, que propõem categorias próprias de análise, mas dão uma idéia um pouco mais clara de que tipos de estudos são realizados no campo das políticas públicas de maneira geral. Sabe-se que as políticas públicas podem demonstrar o nível de democracia alcançado em um país.

O Estado vem adquirindo novos papéis e novos formatos a partir das mudanças no cenário informacional, tanto na produção quanto no uso das informações. Transformações vêm ocorrendo nas relações entre Estado, governo e sociedade, em decorrência dessa nova dinâmica. A dimensão informacional torna-se cada vez mais complexa e nesse contexto tornam-se relevantes as políticas públicas de informação. O Estado é um ente com participação de destaque na produção, recepção e agregação de informações. E a sociedade vem pressionando para que haja novos mecanismos informacionais para exercício de direitos (JARDIM et. al., 2009).

Para Jardim et. al. (2009), as políticas públicas de informação ganharam destaque. Uma política pública de informação consiste em:

(...) um conjunto de premissas, decisões e ações – produzidas pelo Estado e inseridas nas agendas governamentais em nome do interesse social – que contemplam os diversos aspectos (administrativo, legal, científico, cultural, tecnológico, etc.) relativos à produção, uso e preservação da informação de natureza pública e privada.

Contempla-se ainda no conceito de política de informação a definição de um marco legal que regulamente o intercâmbio de informações. As análises de políticas

públicas têm contemplado aspectos diferenciados nos últimos anos. O foco atual resulta da tentativa de compreender o papel do Estado e as conseqüências do novo papel na sociedade. As análises atuais consideram a política pública como o Estado em ação (JARDIM et. al., 2009).

Além da política pública de informação, existem outros vários tipos de política pública. Frey (2000) sugere, com base na análise de pesquisas de outros autores, uma classificação que considera, principalmente, os efeitos da implementação das políticas públicas e os níveis de conflitos entre os atores que têm algum interesse nas ações decorrentes.

Conforme Frey (2000), as políticas públicas podem ser distributivas, redistributivas, regulatórias e constitutivas. A política caracterizada como distributiva é aquela em que há um baixo nível de conflito, uma vez que a distribuição de recursos aos beneficiados é feita sem que os não beneficiados tenham a sensação de uma perda direta. Assim, ao menos aparentemente, alguns ganham e outros não perdem em decorrência dos ganhos de outro grupo. Políticas redistributivas, ao contrário, têm um alto nível de conflito, já que recursos são tirados de um grupo para serem redistribuídos a outro grupo. Neste caso, o grupo em desvantagem percebe suas perdas, que são diretas, e não há como um indivíduo ser beneficiado sem que outro deixe de perder. A política regulatória é geralmente uma legislação e o nível de conflito entre os atores pode variar ao longo do tempo. Por fim, a política constitutiva altera regras de negociação ou as condições em que são negociadas as demais políticas públicas.

As políticas sociais podem ser consideradas como um tipo de política pública. Para Höfling (2001), as políticas sociais são ações que refletem o padrão de proteção social implantado por um Estado. Estas têm como foco a redistribuição de benefícios sociais a fim de reduzir desigualdades decorrentes do modelo de desenvolvimento socioeconômico. O impacto gerado por essas políticas pode ser bastante distinto do esperado, já que há a interferência de interesses diversos.

A intervenção do Estado através da promoção de políticas sociais é muitas vezes questionada por setores mais neoliberais. As teorias neoliberais têm defendido que o Estado compartilhe sua responsabilidade de oferta de benefícios sociais com o setor privado. Esta nova diretriz pode ser verificada, por exemplo, na área da educação (HÖFLING, 2001).

É relevante ainda destacar que fatores culturais e o poder de pressão e articulação de determinados atores impactam na conquista e ampliação dos direitos sociais da sociedade. Em um Estado com características neoliberais, as intervenções sociais do Estado freqüentemente não visam alterar as relações sociais, mas sim efetuar compensações àqueles grupos que não usufruem do progresso social (HÖFLING, 2001).

Como será possível verificar com mais detalhes adiante, o Programa Bolsa Família, objeto deste trabalho, pode ser enquadrado na categoria de política pública distributiva, uma vez que a distribuição de benefícios às famílias atendidas não prejudica, a priori, os recursos disponíveis das famílias não atendidas. Isto não torna sua gestão, entretanto, mais simplificada, uma vez que é necessário um arranjo complexo de coordenação, principalmente entre atores governamentais, para viabilização da implementação das ações. O Programa Bolsa Família pode ser considerado ainda como uma política pública social com foco na garantia do direito social da sociedade de obtenção de uma renda mínima para acesso à alimentação e outros benefícios constitucionais mínimos.

Um dos grandes desafios apontado pelos estudiosos de políticas públicas é a gestão de sua implementação. Por muito tempo considerou-se que uma implementação satisfatória era apenas resultado de um bom planejamento, como se fosse possível prever tudo no momento da formulação das alternativas de intervenção. Ao longo dos anos do século XX, até a década de 1970, a visão predominante era a que identificava disputas e conflitos de interesses sobre uma política pública somente no momento de sua formulação e entre políticos eleitos e burocratas. Tal disputa se encerraria no momento da publicação de uma lei sobre a nova política pública. Nessa perspectiva, a implementação do que foi planejamento era dependente apenas de certa competência gerencial (NASCIMENTO, 2007).

Entretanto, a implementação, conforme Rua (1998), é um elo perdido entre a tomada de decisão e a avaliação. Apesar de não existir na realidade uma separação entre os momentos de formulação, implementação e controle, esta separação é relevante para as análises de políticas públicas. A implementação, de acordo com Nascimento (2007), deve ser vista como o processo em que a política original planejada é constantemente reformulada e aperfeiçoada.

A implementação pode ser compreendida como o conjunto de ações realizadas por grupos ou indivíduos de natureza pública ou privada, as quais são direcionadas para a consecução de objetivos estabelecidos mediante decisões anteriores quanto a políticas. Em outras palavras, trata-se das ações para fazer uma política sair do papel e funcionar efetivamente. Este processo precisa ser acompanhado, entre outras coisas, para que seja possível identificar porque muitas coisas dão certo enquanto muitas outras dão errado entre o momento em que uma política é formulada e o seu resultado concreto (RUA, 1998).

Assim, quando a implementação de uma política demanda a participação de vários atores, de distintas esferas de governo e de diversas regiões, sua gestão pode se tornar demasiadamente complexa (RUA, 1998).

Ainda em relação à inexistência de divisões claras entre as fases das políticas públicas e considerando a complexidade da implementação, tem-se que:

Para alguns autores, o desenvolvimento de políticas públicas não mais se dá em fases predeterminadas, mas fundamentalmente em rounds entre diversos atores que se reúnem em arenas decisórias e disputam jogos interativos constantemente. Nessa nova abordagem, somente através de um processo de aprendizagem (substancial, estratégico e institucional) é possível obter soluções para os problemas de políticas públicas; do contrário, haverá impasses constantes e estagnação do processo (FLEURY e OUVÉRY, 2007).

Nascimento (2007) mostra que a mudança de perspectiva na formulação e implementação de políticas públicas só é possível se o nível de análise das relações se deslocar da regra central para os objetivos secundários; e dos atores locais para a rede de atores. Essa mudança de foco permite maior ênfase nas formas de interação entre os atores, na interdependência entre eles, nos mecanismos de troca de informações e recursos, nos processos de construção de objetivos comuns, nos estímulos para a ação coletiva e nas condições necessárias para a interação.

Tendo em vista o exposto e principalmente a necessidade de uma forma inovadora de gestão das políticas públicas como um todo, que contemple as demandas de participação da sociedade civil oriundas principalmente de um sistema democrático de governo pós 1988, a necessidade de maior flexibilidade para atender às demandas do ambiente e a necessidade de articular múltiplos atores, o setor público passou a adotar novos arranjos de coordenação da ação governamental, com destaque para as redes.

CAPÍTULO 3 – REDES

3.1 Formação de redes

A mudança de cultura na sociedade pode ser percebida principalmente se impactar no funcionamento das organizações e instituições. Para Castells (1999), organizações são sistemas voltados para a execução de objetivos determinados, bem definidos. Instituições são organizações com autoridade para executar atividades em nome da sociedade, de maneira geral. E, ainda, a cultura importante é aquela que interfere na lógica organizacional, tornando-se rotina.

A nova economia informacional se caracteriza, assim, pelo desenvolvimento de uma lógica organizacional distinta e por transformações tecnológicas. Em relação às mudanças nas organizações, Castells (1999) identifica trajetórias diferentes em diversos

países, mas todas desenvolvidas para o aumento da produtividade e competitividade. O sistema de produção da economia tornou-se mais flexível em resposta à demanda imprevisível, à diversificação dos mercados e à rapidez das transformações tecnológicas. Neste contexto, tornou-se imprescindível uma nova cultura, que permitisse maior flexibilidade aos processos e às rotinas organizacionais. Também para Fleury e Ouverney (2007), os processos produtivos foram alterados com o advento da globalização econômica, e se tornaram mais flexíveis.

Uma nova tendência percebida na economia informacional é a maior adaptabilidade de pequenas e médias empresas a um sistema mais flexível, e ao mesmo tempo esse dinamismo aparece sob controle de grandes empresas, que ainda possuem um papel central na economia. Além do novo formato de interdependência entre pequenas e grandes empresas, surgiram também novas técnicas de gestão nas empresas, principalmente nas japonesas (CASTELLS, 1999).

Dentre as novas formas de gestão, destaca-se a constituição de redes entre empresas. Pequenas e médias empresas se organizam em redes com empresas grandes ou com outras de porte semelhante para o estabelecimento de novos empreendimentos ou para atendimento de novos nichos de mercado. Empresas grandes também passaram a constituir redes com outras grandes empresas, o que foi denominado por Castells (1999) de alianças estratégicas, assumindo assim que deixaram de ser auto-suficientes e autônomas.

Internamente, a própria empresa mudou seu formato, tornando-se mais horizontal. Dessa maneira, a empresa passou a organizar-se como uma rede. Nesta nova lógica, a hierarquia tornou-se mais flexível e o trabalho passou a ser realizado por equipes. O foco voltou-se para os processos e para a satisfação do público-alvo. Ficaram mais estreitas as relações com os parceiros. A organização passou a dar maior relevância à informação e ao capital humano e intelectual que possuía (CASTELLS, 1999).

Sobre as novas necessidades informacionais destas empresas, é interessante ressaltar que a concorrência global demanda informações locais de cada mercado. Com a formação de redes internacionais, a informação circula através dessas redes, possibilitando maior capacidade de inovação e adaptação constantes. O poder da informação é ainda mais intensificado pela tecnologia da informação (CASTELLS, 1999).

A capacidade de empresas de pequeno e médio porte se conectarem em redes, entre si e com grandes empresas, também passou a depender da disponibilidade de novas tecnologias, uma vez que o horizonte das redes (se não das operações diárias) tornou-se global (CASTELLS, 1999)

No setor público, verifica-se a tendência de que cada vez mais as políticas públicas deixam de ser responsabilidade de apenas um ministério para tornarem-se

produtos de acordos e consensos entre diversos atores governamentais e não governamentais, que participam das fases de planejamento, execução e avaliação dessas políticas. Assim, esta nova realidade de redes está cada vez mais presente não só entre as empresas, mas também no governo, principalmente na gestão de políticas sociais. As mudanças no papel do Estado foram determinantes para o surgimento de novos modelos de gestão que englobassem novas maneiras de interação entre as estruturas descentralizadas e entre os entes estatais e a sociedade civil (FLEURY e OUVÉNEY, 2007).

Assim como no meio empresarial, destacado por Castells (1999), no setor público a tecnologia foi também determinante para o estabelecimento das redes, uma vez que possibilitaram o aprimoramento da comunicação, através de interações virtuais em tempo real. A tecnologia contribuiu para o compartilhamento das informações e do conhecimento, para a formação de estruturas mais horizontais e para a ação de participantes de maneira simultânea (FLEURY e OUVÉNEY, 2007).

O surgimento de redes marca o fim da concepção de que o Estado é o único capaz e responsável por conduzir as políticas públicas. Ao mesmo tempo, é uma resposta à incapacidade do mercado sozinho solucionar questões sociais, reduzindo desigualdades e exclusão. As redes, portanto, são uma alternativa às formas atuais de coordenação, bem distintas daquelas em que o Estado ou o mercado é o núcleo coordenador das intervenções (FLEURY e OUVÉNEY, 2007).

Enquanto mecanismo de coordenação, o arranjo em rede é considerado mais cooperativo, se comparado ao do mercado; e menos formal e mais igualitário, se comparado ao adotado pelo Estado Burocrático. O arranjo em rede é mais flexível e adaptativo, possibilitando portanto dar respostas coletivas às mudanças constantes do ambiente (NASCIMENTO, 2007).

Novas estruturas policêntricas na esfera pública caracterizam-se pela transferência de papéis do nível central para os níveis locais e dos entes governamentais para a sociedade civil. Neste novo contexto, o poder local torna-se o principal articulador entre as organizações e indivíduos da rede. O aumento de redes de políticas sociais é resultado dos processos de descentralização e de democratização. Há ainda uma tendência de criação de entes que vinculam a gestão de políticas a um território específico e a uma população específica (FLEURY e OUVÉNEY, 2007).

Assim, diversos estudos apontam não só as vantagens operacionais das redes para responder aos desafios presentes no atual contexto da administração pública, mas também o seu potencial como forma de coordenação social e política capaz de propiciar à gestão pública maior eficácia e eficiência, respeitando e mantendo os princípios democráticos e de construção de uma cidadania plural (FLEURY e OUVÉNEY, 2007).

As redes podem ser impostas ou espontâneas. A rede imposta é um arranjo mais artificial e se assemelha a uma organização tradicional, baseada na hierarquia, em comparação com a horizontalidade encontrada nas formas de redes espontâneas. Estas são constituídas por grupos. Nascimento (2007) ressalta ainda que tal divisão não é rigorosa na realidade e o que se encontra são redes mistas, nem totalmente espontâneas nem totalmente impostas.

No setor público as redes surgem como resposta à incapacidade de integração das organizações públicas tradicionais, bem como aos limites de sua eficácia, e ao modelo tradicional de planejamento centralizado. Em relação às formas de planejamento, as redes possibilitam a adoção do incrementalismo, em que as diretrizes, regras e ações são aprimoradas constantemente a partir dos resultados observados. Para tal, é necessária a disponibilidade de informações sobre esses resultados, além de canais fortes de comunicação e negociação (TEIXEIRA, 2002).

3.2 Conceitos e características de redes

Existem na literatura inúmeros conceitos de redes. Dentre as várias conceituações, são mais relevantes para este estudo aquelas que se referem a redes de políticas públicas, ou seja, redes constituídas para atuarem em algum processo dentro todos de gestão de políticas públicas.

Antes de tratar das redes de políticas, é possível destacar uma definição da área de administração de empresas, em que a rede pode ser considerada uma combinação de pessoas, tecnologia e conhecimento que substitui a estrutura típica fordista, hierarquizada e baseada principalmente em trabalho. Tal conceito aplica-se ainda à esfera pública, que também era fortemente marcada pelo paradigma fordista e teve que buscar novos modelos de organização para atuar de forma mais flexível e adequada às novas exigências da era informacional (FLEURY e OUVREY, 2007).

Considerando as teorias institucionalistas e de escolha racional, com grande impacto na administração pública, as redes podem ser concebidas como instituições de caráter informal, baseadas em regras acordadas para se chegar a um objetivo comum, através da institucionalização da coordenação horizontal. Este arranjo contribui para o aumento da confiança entre os envolvidos, reduzindo incertezas e custos de transação e informação (FLEURY e OUVREY, 2007).

Como é possível observar, a idéia de rede proposta através da combinação entre as teorias institucionalistas e de escolha racional tem como pressuposto implícito que

a rede se justifica pela perseguição de algum objetivo comum pelos seus membros, que por outra razão não se organizariam nesse formato. Entretanto, há abordagens alternativas, como a do construtivismo social, em que o mais relevante para a estabilidade e continuidade da rede é a interação entre os membros, processo em que há compartilhamento de impressões e experiências. Neste caso, valores, conhecimentos e percepções passam a ser comuns (FLEURY e OUVÉNEY, 2007).

Marteletto (2001) efetua uma análise das redes sociais, a fim de identificar fluxos de informação e, de maneira mais geral, a transferência de informações em redes de movimentos sociais. Neste estudo, aponta algumas características e alguns aspectos das redes, que complementam aquelas identificadas por Fleury e Ouverney (2007). Para Marteletto (2001), merece destaque o sentido de rede enquanto sistema de nodos e elos, estrutura sem fronteiras, união de idéias e recursos em torno de interesses e valores compartilhados. Sobre as redes sociais, Marteletto (2001) ressalta que sua análise deve ter como unidade de referência o conjunto de relações estabelecidas pelos membros, já que a rede social é uma rede de relações, o que vai ao encontro da abordagem do construtivismo social, mencionada por Fleury e Ouverney (2007).

Retomando a idéia de redes de políticas públicas, pode-se verificar que, de maneira geral, os tipos de redes de políticas são definidos de acordo com algumas características ou alguns atributos. Dentre eles, destacam-se: o nível de institucionalização (estabilidade), a quantidade de participantes, os tipos de políticas públicas (setoriais ou transeitoriais), os atores envolvidos, a função principal e o equilíbrio de poder (FLEURY e OUVÉNEY, 2007).

As redes intergovernamentais e interorganizacionais trouxeram desafios importantes e novos, já que houve um aumento expressivo das interrelações entre todos os níveis de governo e da sociedade. Nestas redes, o controle não é o mais relevante, uma vez que as relações não são de caráter hierárquico. Existe autonomia entre os membros. A gestão das redes deve levar em conta que um ator detém mais ou menos poder graças à influência que possui na rede, ou seja, sua participação se torna mais importante à medida que é mais capaz de impactar a viabilidade da rede. Com essas novas questões, os gestores devem considerar as especificidades do arranjo, muito distintas daquelas existentes em um modelo organizacional baseado na autoridade hierárquica e na atuação isolada das organizações (FLEURY e OUVÉNEY, 2007).

Nesse sentido, é extremamente relevante que a rede tenha espaços para a constituição de pactos entre seus membros, não só para garantir a representatividade, mas também para que a representação ocorra de maneira mais equitativa, através de regras construídas conjuntamente por todos. A construção de padrões para compartilhamento de poder contribui para a institucionalização da rede (FLEURY e OUVÉNEY, 2007).

Conforme citado por Fleury e Ouverney (2007), todas as áreas de conhecimento compartilham idéias comuns em relação à rede de políticas:

Um conjunto de relações relativamente estáveis, de natureza não hierárquica e independente, que vinculam uma variedade de atores que compartilham interesses comuns em relação a uma política e que trocam entre si recursos para perseguir esses interesses comuns, admitindo que a cooperação é a melhor maneira de alcançar as metas comuns (BÖRZEL, 1997 in FLEURY e OUVERNEY, 2007).

Segundo Fleury e Ouverney (2007), as redes se distinguem de outros formatos de gestão de políticas devido à horizontalidade das relações e à interdependência entre os participantes.

Nascimento (2007) define rede de política pública como “um conceito que tem sido empregado para identificar relações relativamente estáveis entre diferentes atores governamentais e organizações privadas, interdependentes, que operam uma política pública”. A rede, segundo o autor, relaciona as estratégias das organizações participantes com seu próprio contexto institucional. Os atores participantes da rede promovem um fluxo de recursos necessários para alcance de seus objetivos, de tal forma a maximizar sua influência nos resultados.

Grande parte dos trabalhos publicados sobre redes na administração pública não explicitam a definição de rede considerada pelos autores. Porém, Fleury e Ouverney (2007) identificam algumas abordagens existentes e entre elas há a perspectiva estrutural. Nesta, o conceito de rede contém dois elementos básicos: os nós e os vínculos. Mas não são evidentes as características dos nós, nem a natureza dos vínculos. Neste caso, considera-se que a rede se difere de outros arranjos por conter padrões estáveis de interação entre atores com certo grau de autonomia, em que há interdependência. Dessa maneira, o conceito de redes na perspectiva estrutural é bastante geral, podendo ser aplicado a diversos objetos de estudo, entretanto a capacidade explicativa acaba sendo menor. Não se considera, por exemplo, que o contexto em que surgem os padrões relacionais, marcado por determinados padrões de comportamento.

São, pois, elementos essenciais à caracterização de uma estrutura em rede: a existência de ações estrategicamente planejadas, uma missão comum, o compromisso com metas acordadas coletivamente e o intercâmbio constante e duradouro de recursos (FLEURY e OUVERNEY, 2007).

Outra abordagem interessante é a que foca na mudança de papel do Estado, ocorrida após os diversos questionamentos ao modelo clássico de atuação estatal. Houve uma transferência das funções de provisão de bens e produção a terceiros, a fim de que o Estado tivesse como foco apenas aquelas funções de maior relevância. Isto fez com que

aumentasse a fragmentação e a dispersão de algumas estruturas, o que demandou maior capacidade de coordenação. Assim, o bem estar do cidadão passou a depender da atuação de diversas agências, cada uma especializada em um tipo de política, e a efetividade passou a ser buscada no nível da rede (FLEURY e OUVÉRY, 2007).

Após a segunda grande guerra, o modelo produtivo passa por profundas transformações. Novas tecnologias de informação e de comunicação surgem e são incorporadas. No aspecto político, há uma reformulação do contrato social e do papel do estado enquanto interventor na economia. Há ainda no campo social um aumento do desemprego e também da demanda por políticas de proteção social. Este novo cenário traz desafios ao Estado, que precisa adotar uma posição diferenciada (RIBEIRO e ANDRADE, 2004-2005).

Há uma enorme pressão para fortalecimento da democracia, o que impacta na consolidação da cidadania. A sociedade civil reivindica assim igualdade de direitos e de acesso a bens e o Estado é pressionado a assumir a posição de promotor dessa igualdade. Para dar resposta a todas estas demandas, o Estado precisa aprimorar sua estrutura e se fortalecer institucionalmente. Com o advento da crise fiscal, torna-se necessária uma reforma administrativa para modernização do aparelho estatal, o que significava a necessidade de avanços além do modelo burocrático de Estado, incorporando dimensões novas como a governança e a governabilidade (RIBEIRO e ANDRADE, 2004-2005).

A governança e a governabilidade imputam ao Estado o desafio de gerir buscando eficiência, eficácia e efetividade em suas ações. É preciso reavaliar e aperfeiçoar continuamente os processos, a fim de alcançar resultados cada vez mais satisfatórios. O Estado tem que se reordenar para obter maior legitimidade e capacidade de gestão. O Estado deve tornar-se capaz de implementar políticas públicas para atender às demandas reprimidas da sociedade (RIBEIRO e ANDRADE, 2004-2005).

A demanda por melhoria da articulação entre o Estado e a sociedade civil tornou evidente a necessidade de uma política de gestão da informação, com o objetivo de reconhecer e ampliar o acesso à informação pública e de governo aos cidadãos, a fim de possibilitar maior transparência da ação estatal e, em última instância, consolidação da democracia. Esta idéia envolve ainda a capacidade do estado em inserir a participação social nos processos de formulação, implantação e avaliação de políticas públicas (RIBEIRO e ANDRADE, 2004-2005).

Complementado a abordagem de Ribeiro e Andrade (2004-2005), Fleury e Ouverney (2007) demonstram que a perspectiva de governança democrática é uma alternativa às formas do mercado e das autoridades hierárquicas organizarem a sociedade. As redes, nesta perspectiva de governança, fazem referência a um tipo específico de relação entre atores políticos e o Estado. É um pressuposto que devido às transformações

decorrentes dos sistemas políticos das democracias, o exercício do poder é cada vez menos conduzido de forma exclusiva pelo Estado. Novos atores autônomos demandam relações distintas daquelas conduzidas pelo mercado e pelas instituições hierárquicas (FLEURY e OUVÉNEY, 2007).

Fleury e Ouverney (2007) resgatam algumas características das redes que possibilitam diversas vantagens, tais como: o alto número de atores permite discussão dos problemas e mobilização de recursos, as decisões são de caráter mais democrático e consensual, a organização da rede permite a presença pública sem necessidade de criação de novas estruturas, a gestão das políticas ocorre de maneira mais adaptativa e há maior comprometimento dos participantes devido à negociação constante. Entretanto, para alguns autores, os atributos das redes também impõem alguns desafios: dificuldade de prestar contas por envolver muitos atores, demora do processo decisório devido ao tempo gasto nas negociações, responsabilidades muito diluídas podem interferir negativamente no alcance dos objetivos, a flexibilidade pode afastar alguns participantes, critérios para participação não explícitos podem fazer com que um grupo muito restrito tenha poder, há dificuldades de controle e coordenação. Verifica-se ainda uma limitação de arranjos em rede para funções tipicamente estatais, como a regulação e a garantia de direitos sociais.

Alguns estudos consideram também como resultados positivos das redes a possibilidade de combinar diferentes organizações e recursos numa estrutura bastante estável e flexível. As redes otimizam a circulação de informações e competências, devido ao novo padrão de relação entre seus membros, o que aumenta o potencial de aprendizagem. Trabalhos na administração pública destacam ainda a melhoria da oferta de bens públicos, estabilização da governabilidade, novas possibilidades de intermediação de interesses, processos decisórios mais equitativos e redução das incertezas quanto à viabilidade de novos produtos ou políticas (FLEURY e OUVÉNEY, 2007).

Os gestores da rede devem ter como foco os processos de interação entre os membros e as estratégias necessárias para mudar ou manter esses processos. Assim, como as relações são marcadas pelo conflito, este deve ser devidamente gerenciado e uma estratégia interessante é apoiar uma política que atenda os interesses de muitos atores, o que favorece arranjos de coalizão entre eles. Além disso, o gerente da rede deve estar atento às regras de interação e aos valores de cada participante (FLEURY e OUVÉNEY, 2007).

Gerir redes, portanto, é como gerir interdependências, o que demanda do gestor a adoção de novas formas de controle e de coordenação, que considerem as relações de causa e efeito, de insumo e produto entre as partes e a necessidade de redução de incertezas. A liderança deve ser colaborativa. Processos decisórios devem ser contínuos e estáveis (FLEURY e OUVÉNEY, 2007).

O gestor público, dessa maneira, precisará mudar sua forma de atuação, deixando de ser apenas um executor de planos para se tornar um negociador, capaz de estimular o diálogo, o compartilhamento de idéias e ações conjuntas. E este novo gerente terá como instrumento principal a informação (FLEURY e OUVÉRY, 2007).

A estruturação da rede envolve a institucionalização da interdependência entre os seus membros. Conforme a literatura pesquisada por Fleury e Ouverney (2007), as vantagens da rede somente poderão ser bem exploradas se existir um nível mínimo de institucionalização para combinar, explorar e potencializar as capacidades dos atores envolvidos.

Entretanto, a existência de interdependência entre os atores não é condição suficiente para a constituição de uma rede, já que os níveis de interdependência podem ser diferenciados. É importante que haja uma intenção clara de aprofundar o nível de interdependência para a consecução de objetivos que fortaleçam mutuamente todos os atores. Assim, a rede demanda uma base política de sustentação, que é construída por meio de pactos coletivos e estabelecimento de padrões de compartilhamento de poder. Além disso, a interação com atores externos também impacta na institucionalização da rede (FLEURY e OUVÉRY, 2007).

Sobre os mecanismos de coordenação da rede, é importante destacar um paradoxo, em que ao mesmo tempo em que há a necessidade de preservar a autonomia dos membros da rede, novas formas de coordenação interorganizacional são desenvolvidas para possibilitar maior efetividade das ações. Dessa maneira, a coordenação implica em aumentar a formalização e o monitoramento, o que pode acarretar em conflito e em dissenso entre os participantes da rede, que buscam cada vez mais manter sua autonomia apesar da crescente interdependência com os demais (TEIXEIRA, 2002).

O estabelecimento de canais de comunicação também parece fortalecer a interdependência, pois através deles há o compartilhamento de objetivos e valores (TEIXEIRA, 2002).

Segundo Agrannoff e Lindsay (1983), citados por Teixeira (2002), há elementos que condicionam o sucesso das redes. São eles: esforçar para alcançar consensos, atingir situações em que todos ganham, envolver os tomadores de decisão, focar em questões específicas, avaliar periodicamente os resultados alcançados, negociar as soluções, estabelecer um marco para as ações cotidianas.

3.3 Redes e gestão da informação

Fleury e Ouverney (2007) destacam que há três grandes tendências observadas nas pesquisas e nos estudos sobre redes. A primeira é que as análises têm abrangido cada vez mais áreas, além da saúde e da gestão intergovernamental. A segunda tendência diz respeito a novas técnicas de pesquisa utilizadas, não sendo mais o estudo de caso a única ferramenta possível para este tipo de estudo. Por fim, é possível verificar o crescimento de abordagens em distintas áreas de conhecimento, havendo uma crescente multidisciplinaridade nos trabalhos sobre redes de políticas públicas.

Tendo em vista essa tendência de pesquisas multidisciplinares sobre redes, é possível identificar uma interlocução com a ciência da informação, mais especificamente com a área de gestão de informações em organizações. Autores como Balestrin e Vargas (2004) ressaltam que uma estrutura em rede cria um ambiente favorável ao compartilhamento de informações, de conhecimentos, de habilidades e de recursos, o que contribui para processos de inovação.

A idéia de rede está presente nos estudos sobre tecnologia da informação. Um sistema de informação é formado por hardware, software, banco de dados, procedimentos, pessoas e rede. A rede neste caso se refere a um sistema com ou sem fio que possibilita o compartilhamento de recursos através de diferentes computadores (TURBAN et.al.,2005). É possível observar, assim, que a noção de compartilhamento é comum nos conceitos apresentados sobre rede. Os sistemas de informação existem para possibilitar, de maneira rápida e econômica, a transformação de dados em informações e conhecimento.

Os sistemas de informação têm evoluído muito nos últimos anos. É possível destacar as rápidas transformações dos sistemas baseados na Web, que são acessíveis de qualquer lugar através de um navegador Web. Uma das principais é a própria internet, um sistema mundial de redes de computador. Destaca-se ainda a intranet, que utiliza de tecnologias Web para constituir uma rede privada dentro de uma organização. A extranet é uma rede que conecta as intranets por meio da internet, permitindo que duas ou mais organizações se comuniquem através de suas intranets, com mais dispositivos de segurança e restrição de acesso. Ressalta-se ainda o portal corporativo, Web site que é uma porta de entrada para os dados e informações organizacionais a partir de um único ponto de acesso (TURBAN et.al.,2005).

As dificuldades e a complexidade do gerenciamento de dados vêm se tornando cada vez maiores. Esse cenário decorre de diversas razões: aumento exponencial da quantidade de dados e necessidade de armazenamento dos dados passados e dos novos, armazenagem em diversos servidores, locais, sistemas e linguagens distintos, maior

necessidade de utilização de dados externos à organização, entre outras. O gerenciamento de dados tem se tornado um dos fatores críticos de sucesso nas organizações, ou seja, é determinante para sua sobrevivência e continuidade (TURBAN et.al.,2005).

Novas soluções estão sendo cada vez mais adotadas pelas organizações, a fim de aprimorar o processo de coleta, armazenamento, recuperação e análise de dados. Dentre essas novas soluções, é possível destacar o data warehouse, que organiza os dados por assunto e possibilita um rápido acesso em um formato adequado para uso dos dados; e o data mining, que busca informações valiosas em um grande banco de dados, identificando tendências, comportamentos e padrões. Estas ferramentas permitem que os dados sejam analisados e dotados de sentido, tornando-se assim informações propriamente ditas para os processos de tomada de decisão (TURBAN et.al.,2005).

Há ainda uma preocupação das organizações com sistemas que as auxiliem na gestão do conhecimento, ou seja, dos dados efetivamente relevantes e acionáveis, na definição de Turban et.al (2005). Em relação aos novos sistemas de gestão do conhecimento, é possível observar que utilizam tecnologias de comunicação, colaboração, armazenamento e recuperação.

Não somente os sistemas de informação precisam ser desenvolvidos para atender às necessidades dos membros das redes de políticas e das organizações de maneira geral. É importante também que outras práticas que permitam a melhor gestão das informações produzidas e recebidas através das redes sejam também adotadas e aprimoradas, já que o compartilhamento de informações é determinante para a continuidade da própria rede. É preciso compreender melhor o que é adotado pelos membros da rede para garantia do acesso a informações por todos.

Alguns desafios do compartilhamento de informações entre integrantes de redes foram identificados em estudos anteriores. Em ambientes de colaboração em rede, Cormican e Dooley (2007) in Barbosa et. al. (2009) mencionam cinco grupos de barreiras, que são:

Motivação e habilidades:

- Ausência de propósito ou visão comum dentro da rede
- Ausência de clareza de objetivos no nível operacional
- Medo da perda de poder ao se compartilhar o conhecimento
- Medo de que o investimento no longo prazo na rede possa prejudicar os benefícios de curto prazo para o indivíduo
- Falta de incentivos ao compartilhamento do conhecimento em contextos específicos
- Competências gerenciais inadequadas no sentido de preparar a organização para a gestão do conhecimento
- Compartilhamento não reconhecido ou recompensado pelas organizações da rede
- Dificuldade em se compreender e negociar com personalidades e culturas diferentes
- Inabilidade em escutar e desenvolver empatia com outros

Confiança

- Ausência de confiança entre indivíduos participantes dentro e entre organizações participantes
- Medo de compartilhar informações proprietárias

Resistência à mudança

Metodologia e ferramentas

- Ferramentas excessivamente genéricas e não alinhadas com as necessidades específicas da organização ou da rede
- Falta de critérios para avaliar a relevância e adequação das ferramentas de gestão do conhecimento
- Metodologia pouco clara para a troca eficiente e eficaz de conhecimentos na rede
- Tecnologia não centrada nas pessoas

Recursos

- Falta de tempo para compartilhar conhecimento e desenvolver relacionamentos
- Não alocação de recursos complementares para a organização ou rede

Busca e acesso à informação

- Excesso de informação recuperada
- Dificuldade em recuperar e classificar a informação para outros usos
- Informação é freqüentemente armazenada em formato incorreto para facilitar o compartilhamento (CORMICAN E DOOLEY, 2007 IN BARBOSA ET. AL., 2009)

A fim de superar os desafios identificados, diversas ferramentas de tecnologia da informação e de comunicação (TIC) têm sido desenvolvidas e utilizadas. A chamada Web 2.0, por exemplo, permite o desenvolvimento de relacionamentos por intermédio da internet e a realização do trabalho de forma colaborativa (BARBOSA et. al., 2009).

Além das novas TICs, outras práticas para gestão das informações vêm sendo utilizadas pelas organizações, como as comunidades de prática e as reuniões temáticas entre grupos, em que há um esforço coletivo entre os participantes para busca de soluções conjuntas, através do compartilhamento de informações e de conhecimento.

Ferramentas como *blogs* e *wikis*, além de outras de colaboração online, têm sido introduzidas em grandes organizações, possibilitando maior compartilhamento de informações e de conhecimento entre as pessoas (BARBOSA et. al, 2009). As redes sociais têm sido também amplamente utilizadas por membros das organizações.

Outras práticas utilizadas para a troca de informações são os relatórios internos, ofícios, memorandos, e-mails, conversas informais; além de serviços de informação oferecidos por unidades de informação. E, certamente, os sistemas de informação continuam sendo poderosos instrumentos para a estruturação, a recuperação e o compartilhamento de dados e informações, conforme já ressaltado anteriormente.

Silva et. al (2006) realizaram um estudo das práticas de gestão da informação utilizadas por empresas ganhadoras do Prêmio Nacional da Qualidade em 2003 e 2004. As práticas foram divididas na análise dos autores considerando os critérios do prêmio. Em

relação ao quesito identificar a necessidade de informações, foi encontrada a prática de realização de reuniões com o coordenador de tecnologia da informação e/ou com responsáveis por outras áreas de informação. Sobre o critério disponibilizar as informações, as empresas efetuam essa disponibilização através dos sistemas de informação, de relatórios e de quadros de gestão à vista.

As práticas e ferramentas mencionadas nos parágrafos anteriores são apenas exemplificativas, ou seja, o objetivo não foi reproduzir uma lista exaustiva, mas sim citar algumas que têm sido amplamente usadas por empresas e organizações públicas e que seriam possíveis de identificar na rede estudada.

Também nas organizações públicas a questão da gestão de informações e do seu compartilhamento vem se tornando uma preocupação constante. A própria noção de estado e de suas funções está intrinsecamente relacionada à informação. Segundo Malin (2006),

(...) as funções primordiais do Estado são essencialmente processos primários de informação, que exigem competência em uma ou várias etapas do ciclo da informação (coleta, produção, tratamento, distribuição):

- * Para representar os domínios oficiais do Estado - territoriais, econômicos, populacionais, etc. - e realizar as totalizações que lhe dizem respeito;
- * Para ser portador da versão oficial sobre fatos, como na função cartorial do registro de propriedade;
- * Para tornar públicos os fatos e as regras institucionais as serem respeitadas (publicização);
- * Para prestar contas sobre a função e os recursos públicos (accountability);
- * Para administrar uma organização permanente, com múltiplos objetivos, sustentada por recursos públicos e que deve ser gerenciada segundo critérios transparentes e impessoais, conforme tornou-se consenso no Estado moderno (MALIN, 2006).

Considerando o estado e suas divisões internas como organizações, a relevância da informação se justifica pela busca da eficiência e de eficácia. Com a adoção do modelo gerencial, o estado vem buscando a transição de uma administração burocrática para uma administração mais flexível e voltada aos interesses dos cidadãos e ao desenvolvimento social; e a reorganização de competências, papéis e recursos entre o setor governamental e não governamental. Tais mudanças, que demandam uma administração mais gerencial e maior governança para articulação de esforços, dependem de uma forte base de informações capaz de dar suporte às relações entre os diversos atores envolvidos na governança e de obter os resultados exigidos no paradigma gerencial. Malin (2006) conclui, portanto, que:

Assim, novos requisitos e competências são exigidos no campo da informação: no primeiro caso, o ambiente de informações é pressionado por uma massa explosivamente crescente e diversificada de informações; no segundo, pela

necessidade de integração e articulação entre suas esparramadas cadeias de produtores, organizadores e usuários (MALIN, 2006)

CAPÍTULO 4 – REDE DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Este trabalho de pesquisa tem como objetivo identificar as práticas atuais para gestão das informações do setor público produzidas e recebidas através da rede do programa federal Bolsa Família. A partir da análise da rede do Bolsa Família, foi possível identificar rotinas para compartilhamento de informações entre os atores, além de desafios importantes a serem considerados pelos gestores públicos no momento de planejamento e implantação de futuras redes para gestão de políticas públicas intersetoriais, que envolvam a participação de diversos atores governamentais e não governamentais.

A análise da rede do Programa Bolsa Família foi organizada com base nos objetivos específicos elencados, dividida em cinco partes. A primeira contempla a descrição do programa e da rede, ressaltando os principais objetivos e as características da política pública gerenciada, além de uma visão geral sobre a rede que a coordena. Na segunda parte, são identificados os principais atores da rede do programa, bem como os papéis de cada um deles. Em seguida, na terceira parte, são detalhados os fluxos de informação e destacadas as contribuições e participações dos atores em cada um dos fluxos identificados. Na parte 4 são analisadas as rotinas de produção, armazenamento e compartilhamento de informações existentes, para que por fim, na parte 5, seja realizada uma análise crítica sobre os principais desafios encontrados para uma gestão de informações em rede, considerando a literatura estudada previamente.

4.1 Descrição

Após a Constituição Federal de 1988, foi reconhecida a necessidade de uma rede de proteção social. Neste sentido, foram transferidas aos estados e municípios responsabilidades na gestão de políticas sociais. O nível federal deixou de ser o único com a prerrogativa de gerir políticas e prestar serviços à sociedade.

Até 2003, havia uma falta de coordenação mínima entre os programas governamentais de transferência de renda. Tal desarticulação entre os programas era identificada até mesmo em um mesmo ente federado. Assim, o próprio governo federal implantava políticas públicas de transferência de renda com objetivos bastante semelhantes,

mas com muita sobreposição de ações e sem um controle do público atendido por cada uma delas (SOARES e SÁTYRO, 2009).

A situação era caótica. As ações federais, estaduais e municipais não eram nem mesmo minimamente articuladas, o que distanciava muito da realidade de um sistema consolidado de proteção social, conforme previsão constitucional. Para sanar tais problemas e dificuldades, foi criado o Programa Bolsa Família e instituído o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome foi criado com o objetivo de ampliar a cobertura social e de atender às novas exigências constitucionais. Este Ministério implantou políticas públicas descentralizadas, o que demandou e demanda coordenação entre diferentes níveis de governo e atores privados (ESCOBAR, 2008).

O Programa Bolsa Família foi uma tentativa de aprimorar a coordenação entre as políticas públicas de transferência de renda. O programa foi fruto da unificação de quatro programas anteriores, a saber: Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), Programa Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação. Foi incorporado logo em seguida o Vale-Gás. Estes programas eram antes executados por agências distintas e os sistemas de informação não eram integrados. Além disso, os critérios de concessão dos benefícios eram distintos, o que possibilitava que uma família recebesse todos eles enquanto outra em situação semelhante não recebesse nenhum (SOARES e SÁTYRO, 2009).

O Programa Bolsa Família é uma política pública nacional, caracterizada pela transferência de renda com condicionalidades, ou seja, é concedido um benefício somente se o beneficiário cumprir determinadas condições conhecidas a priori. Foi criado pela Medida Provisória nº 132 de outubro de 2003, convertendo-se na Lei nº 10.836, de janeiro de 2004. O programa surgiu a partir da unificação de diversas iniciativas do governo federal para transferência de renda e passou a adotar como unidade a família e não mais o indivíduo (ESCOBAR, 2008).

O Programa Bolsa Família, segundo Escobar (2008), tem como objetivos:

- 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 (ESCOBAR, 2008)

As condicionalidades exigidas pelo programa das famílias beneficiadas são a garantia da matrícula e de frequência mínima na escola das crianças e adolescentes, além

de responsabilidade com cuidados básicos de saúde, como atualização do calendário de vacinação e acompanhamento pré e pós natal (ESCOBAR, 2008). Foi inserida ainda uma condicionalidade da área de assistência social, que consiste em frequência mínima às ações de convivência e fortalecimento do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - Peti (BRASIL, 2010).

Quando não há oferta dos serviços de saúde, educação ou assistência social para a família ou para o jovem, embora não seja imputado descumprimento no histórico da família ou do jovem, é fundamental que o estado e o município se mobilizem para assegurar o pronto restabelecimento da adequada oferta dos serviços, seja providenciando vagas nas escolas, transporte escolar, adequação das escolas para portadores de deficiência, ou provendo os meios para o atendimento dos serviços de saúde para a família ou por meio de outras ações necessárias (BRASIL, 2010 B).

Há questionamentos na literatura sobre a existência de contrapartidas em programas sociais e sobre o nível de cobrança do cumprimento de condicionalidades exigidas dos beneficiários. O governo brasileiro manteve-se neutro quanto a esta questão durante um tempo, mas desde 2006 tem tornado mais rígida a cobrança das contrapartidas. Entretanto, Soares e Satyro (2009) ressaltam que tal exigência pode acabar prejudicando aquelas famílias mais vulneráveis, que vivem longe das escolas e dos postos de saúde. Assim, é de extrema relevância que o Estado crie as condições necessárias para que as famílias cumpram aquilo que lhes cabe.

Os Ministérios da Saúde e da Educação possuem um papel relevante no acompanhamento das condicionalidades. As secretarias de saúde e educação municipais não têm vinculação com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, portanto as informações necessárias são solicitadas pelos Ministérios setoriais, que as repassem ao gestor central do programa (SOARES e SATYRO, 2009).

Conforme um Guia de 2010 produzido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, o público alvo do programa pode ser assim descrito:

As famílias atendidas pelo PBF recebem um benefício mensal, que pode variar de R\$ 22,00 a R\$ 200,00, a depender da renda por pessoa e da composição familiar, e, em contrapartida, assumem o compromisso de manter as crianças e jovens de 6 a 17 anos na escola e fazer o acompanhamento de saúde de crianças, mulheres grávidas e mães que estão amamentando. Para serem incluídas no Programa, as famílias precisam estar inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, e possuírem renda mensal por pessoa (per capita) de até R\$ 70,00 ou, se houver crianças ou adolescentes na família, de até R\$ 140,00 (BRASIL, 2010).

Existem os seguintes benefícios no Programa Bolsa Família, conforme Brasil (2010):

- 1) Benefício Básico: possui valor de R\$68,00 e é pago às famílias extremamente pobres, com renda mensal por pessoa de até R\$70,00, mesmo que não haja na família crianças, adolescentes ou jovens;
- 2) Benefício Variável: possui valor de R\$22,00 e é pago às famílias com crianças e adolescentes até 15 anos. Cada família pode receber até R\$66,00.
- 3) Benefício Variável Vinculado ao Adolescente: possui valor de R\$33,00 e é pago às famílias com adolescentes de 16 e 17 anos freqüentando a escola. Cada família pode receber até R\$66,00.

O programa atua conforme duas definições de linha de pobreza. Para aquelas famílias cuja renda por pessoa seja acima da linha de pobreza extrema, mas abaixo da linha de pobreza não extrema¹, é pago um benefício variável conforme o número de pessoas da família. Já as famílias cuja renda por pessoa esteja abaixo da linha de pobreza extrema recebem um benefício fixo, independente da quantidade de pessoas na família, além de benefícios variáveis (SOARES e SÁTYRO, 2009).

A concessão do benefício é realizada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, através da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania - SENARC. A concessão é definida com base na estimativa de pobreza de cada município e nas informações do Cadastro Único - CadÚnico. O benefício pode ser sacado pelo responsável legal através de cartão magnético. As regras para o pagamento de benefícios são nacionais, mas estados e municípios podem complementar os valores, conforme critérios próprios (ESCOBAR, 2008).

As famílias podem não ser selecionadas para o programa em três situações principais: se a renda extrapolar o limite do programa, se o cadastro no CadÚnico estiver desatualizado há mais de dois anos e se não tiver sido cadastrada no CadÚnico (BRASIL, 2010).

Foram formuladas estratégias para adesão de municípios e estados ao Programa Bolsa Família. As relações federativas nunca foram simples, e por essa razão o governo federal precisou criar incentivos para que os municípios e estados decidissem ingressar no programa e assumir as responsabilidades previstas, atentos às diretrizes e às orientações do nível federal.

Os municípios aderem ao programa através de Termo de Adesão, em que estão previstas algumas atribuições essenciais, como a designação de um gestor municipal do programa e a instituição de instância de controle social (BRASIL, 2010). Outro mecanismo de adesão dos municípios ao programa é a pactuação de processos para integração do programa a outras iniciativas existentes para transferência de renda (ESCOBAR, 2008).

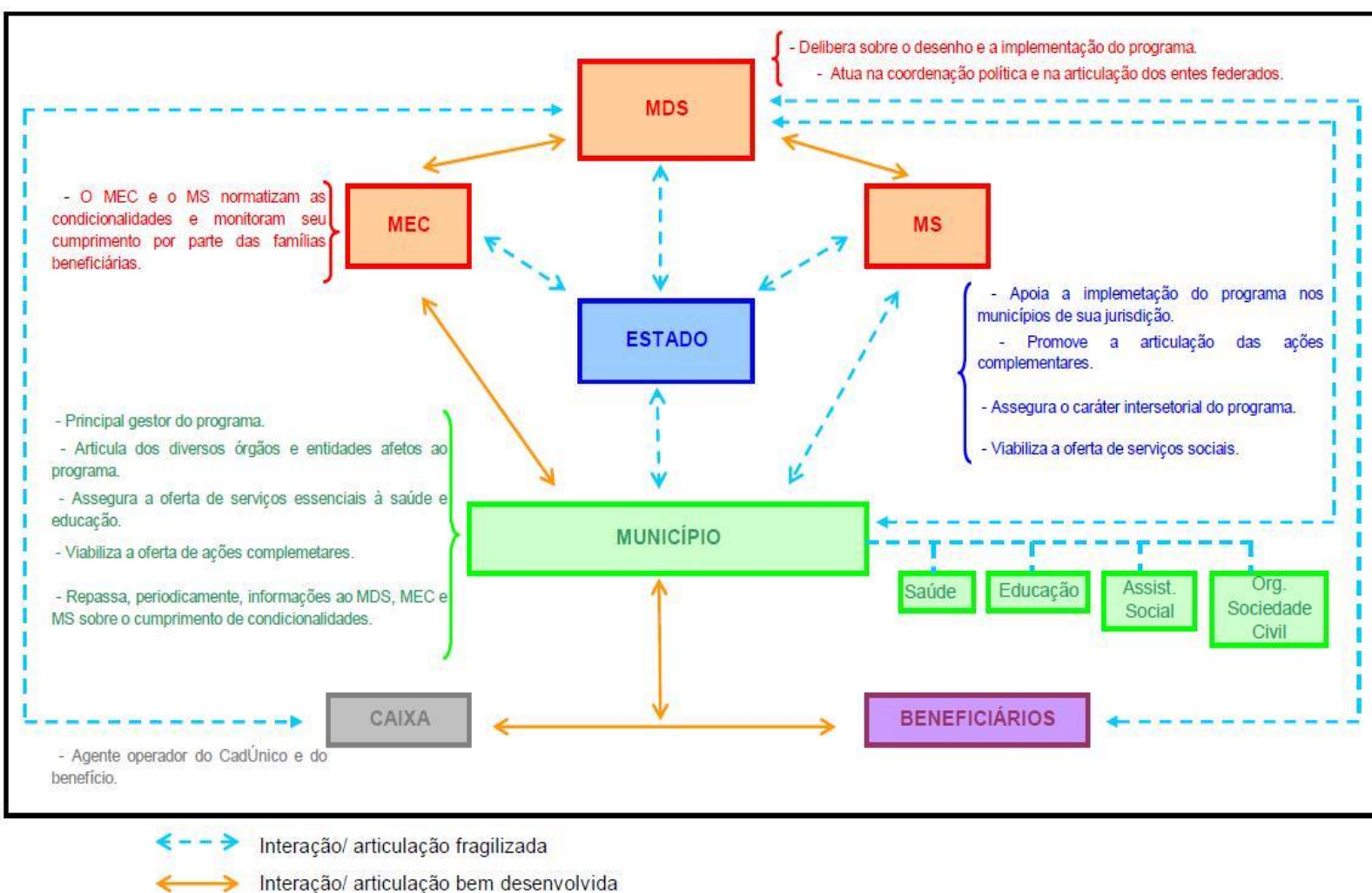
¹ Linha de pobreza extrema: até R\$70,00 de renda *per capita* mensal
Linha de pobreza não extrema: de R\$70,01 a R\$140,00 de renda *per capita* mensal

Os estados também aderem formalmente ao Programa Bolsa Família e ao Cadastro Único, assumindo a responsabilidade de criar uma coordenação estadual intersetorial para apoio aos municípios e ao governo federal (BRASIL, 2010).

Senna et. al. (2007) destaca que, mesmo com a assinatura do termo de adesão, a legislação vigente não prevê penalidades para o descumprimento das obrigações acordadas entre o Governo Federal, os Estados e Municípios. Assim, o descumprimento das condicionalidades traz impacto direto somente sobre as famílias, que podem ter o benefício suspenso ou até mesmo cancelado.

Para dar apoio aos municípios na gestão do Programa Bolsa Família e no atendimento às famílias, o Governo Federal efetua repasse de recursos, tendo como referência o valor do Índice de Gestão Descentralizada (IGD), calculado através da qualidade das informações do CadÚnico, da atualização das informações cadastrais no mínimo a cada dois anos e das informações sobre o atendimento às condicionalidades (ESCOBAR, 2008).

Sobre a rede, estrutura do Programa Bolsa Família, Escobar (2008) a representa da seguinte maneira:



Fonte: ESCOBAR 2008

FIGURA 1 – Fluxo da Rede do Programa Bolsa Família

Há uma forte relação de interdependência entre os membros da rede do Programa Bolsa Família. Apesar de a política pública ser de iniciativa do governo federal, através do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, sua implementação e gestão só são possíveis se houver a participação efetiva dos governos municipais e estaduais, além dos Ministérios da Saúde e da Educação e da Caixa Econômica Federal. O controle e a fiscalização também são atividades indispensáveis para a melhoria contínua do programa e para prestação de contas, sendo responsabilidades das instâncias da sociedade civil previstas na metodologia do programa e da Rede Pública de Fiscalização. O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome é o gestor da rede e atua como articulador da atuação de todos os demais membros. Verifica-se, assim, que a rede se organiza em torno do objetivo de implementar e aprimorar o programa Bolsa Família.

Conforme análise de Escobar (2008), o programa depende de ações intra e intergovernamentais, além de parcerias públicas e privadas. Entretanto, o gestor principal é o próprio Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, já que institui os procedimentos, estabelece diretrizes e realiza mais interações com os demais atores. É o principal tomador de decisão.

4.2 Atores Envolvidos

Com base em todo o material analisado, foi possível identificar os principais atores da rede do programa Bolsa Família, que são:

- 1) O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, principais gestores da política pública, responsáveis por realizar a gestão e a operacionalização do programa. Cabe ao Ministério gerir os benefícios, monitorar o cumprimento das condicionalidades, fiscalizar e monitorar a execução do programa, fornecer diretrizes, regulamentar o programa e gerir o Cadastro Único (BRASIL, 2004).
- 2) As famílias beneficiadas, que têm como atribuições o atendimento às condicionalidades e a atualização do cadastro de seus integrantes, a fim de que possam receber o benefício.

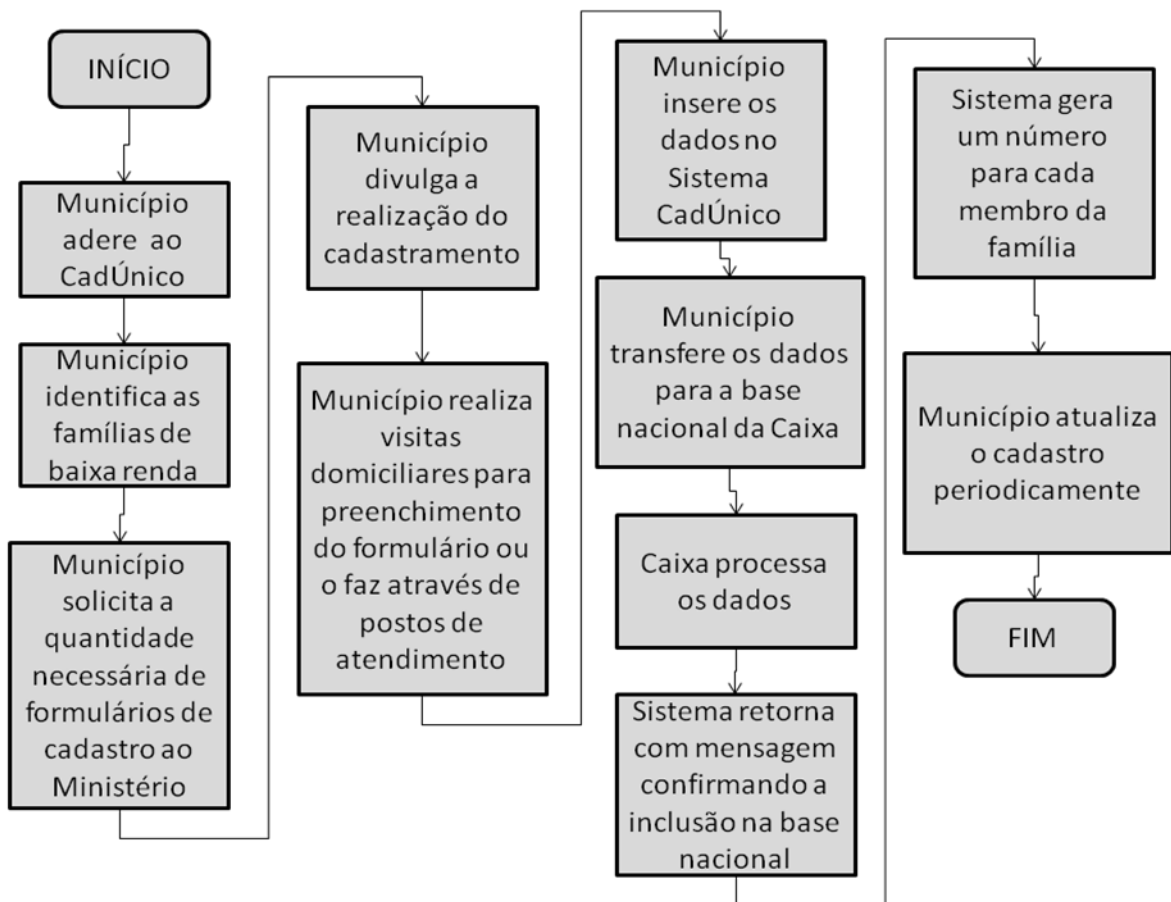
- 3) Os municípios, que são os principais gestores junto às famílias e executores locais. Estes deverão inserir o cadastro das famílias pobres da região no CadÚnico, disponibilizar os serviços de assistência, educação e saúde para dar condições às famílias de cumprir as condicionalidades, garantir apoio para a gestão local do programa, constituir instância de controle social, entre outros (BRASIL, 2004).
- 4) As Secretarias Municipais de Educação, que fornecem ao Ministério da Educação as informações sobre a frequência escolar das crianças e adolescentes;
- 5) As Secretarias Municipais de Saúde, que fornecem ao governo federal as informações sobre as condicionalidades de saúde do município;
- 6) Os estados, que devem coordenar os municípios que fazem parte do seu território, fornecendo a eles todo o apoio e suporte necessários;
- 7) A sociedade civil, que tem a atribuição de monitorar a implantação do programa e fiscalizar o atendimento às exigências legais. Atua através da constituição de instâncias de controle social, como comitês e conselhos;
- 8) A Rede Pública de Fiscalização, formada por Ministérios Públicos Federal e Estaduais, Controladoria Geral da União e Tribunal de Contas da União, com o objetivo de auxiliar os gestores na identificação de irregularidades e na melhoria geral do programa;
- 9) A Caixa Econômica Federal, que atua na logística para pagamento dos benefícios, na confecção dos cartões magnéticos para saque e no desenvolvimento de sistemas de informação, como os Sistemas de Cadastro Único e de Benefícios ao Cidadão. É um ator de extrema relevância para a gestão das informações da rede. Fornece toda a infraestrutura para a manutenção e o funcionamento do Sistema de Cadastro Único (BRASIL, 2004).

4.3 Fluxo de informações e papel de cada ator no fluxo

Não há um material que consolide todo o fluxo de informações da rede do programa Bolsa Família. Na verdade, foi possível identificar diversos fluxos, cada um deles relacionado a uma fase ou etapa do programa Bolsa Família. Os atores identificados não atuam em todas estas fases, mas podem atuar em uma ou mais etapas. A participação dos municípios é fundamental e dela depende a geração das principais informações utilizadas pela rede para gestão do programa.

O primeiro fluxo de informações identificado refere-se ao processo de cadastro das famílias pobres do município no Sistema CadÚnico. Sem a efetivação desse cadastro a

família não consegue ser incluída no Programa Bolsa Família. O fluxo pode ser representado no formato de diagrama:



Fonte: A autora (2011) com base nos documentos sobre o Programa Bolsa Família

FIGURA 2 – Fluxo do Cadastro Único

Como a qualidade das informações é totalmente dependente das pessoas que os inserem no Sistema e daquelas que fazem as entrevistas nos domicílios e há muita intervenção humana no fluxo do CadÚnico, existe uma rotina de controle e prevenção de fraudes ou inconsistências cadastrais. Esse controle é realizado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Todo mês o Ministério verifica o grau de integridade e atualização das informações municipais, além de efetuar periodicamente auditorias, por meio do cruzamento de dados do Sistema com outros registros administrativos do governo. Caso seja identificado algum problema, a situação é informada ao município para averiguação e correção do cadastro (BRASIL, 2010 D).

Outra ação para redução de inconsistências é a realização de capacitações dos servidores que realizam o preenchimento dos formulários nos domicílios das famílias ou nos postos de atendimento. As capacitações são oferecidas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e operacionalizadas pelos coordenadores estaduais. O Ministério

disponibiliza todo o material didático necessário em dois Kits, um para o instrutor e outro para o entrevistador (BRASIL, 2010 D).

O papel da Caixa Econômica Federal é fundamental no fluxo do Cadastro Único. A Caixa é responsável pela operação do sistema e pelo pagamento dos benefícios. Cabe a ela receber todas as informações dos municípios, processá-las, calcular a renda familiar conforme critérios estabelecidos pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, calcular o valor a ser recebido por cada família, gerar os cartões magnéticos para o pagamento e pagar o benefício (SOARES e SÁTYRO, 2009)

A centralidade da Caixa Econômica Federal no controle das informações do Programa Bolsa Família é vista como um problema por Soares e Satyro (2009). Para estes autores, o Ministério através da Secretaria gestora do programa é que deveria ter um controle mais direto das informações. Ainda conforme os autores, o sistema da Caixa tem se mostrado inadequado para o Cadastro Único. Tal inadequação decorre do fato de que o sistema da Caixa não foi feito para condução da política pública, ou seja, não foi feito com fins gerenciais e de análise. O sistema reflete as necessidades da Caixa enquanto instituição financeira e as necessidades de informações sociais não foram consideradas durante a especificação do Cadastro Único. Entretanto, desconsiderando as falhas do sistema, Soares e Satyro (2009) acreditam que o Cadastro Único é um bom cadastro de pessoas pobres.

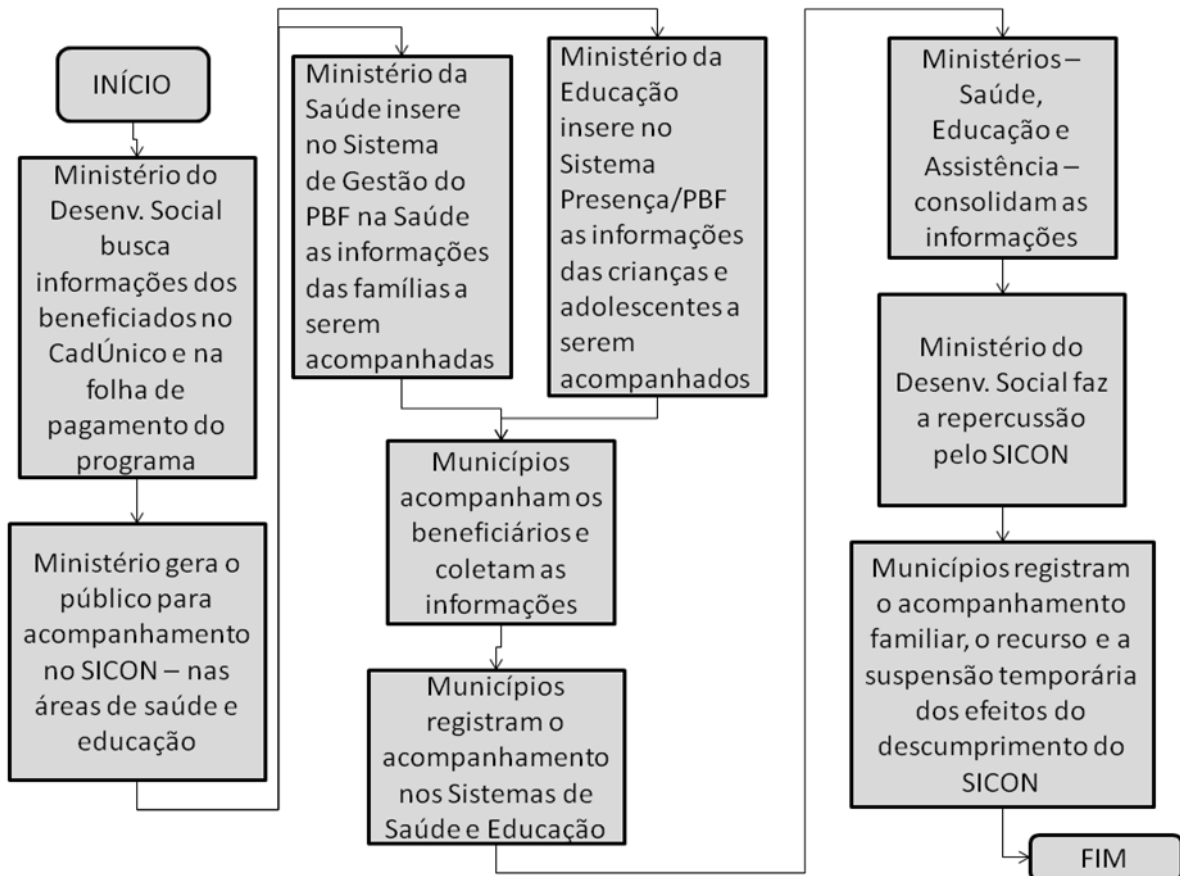
Existe certa distorção no Cadastro Único, uma vez que alguns municípios possuem mais competência que os demais para manter um bom cadastro, o que demanda cuidados na realização de comparações entre os municípios. O Cadastro é incompleto se comparado com a Pesquisa Nacional em Domicílios, pois há famílias pobres que nunca foram cadastradas. Além disso, há muitas famílias cadastradas com informações incompletas ou incoerentes (SOARES e SATYRO, 2009).

Mesquita (2007) também comparou as informações do Cadastro Único com outras fontes e identificou o registro de renda zero para mais de um milhão de famílias na época de sua pesquisa. Não se sabe se realmente há tantas famílias sem renda ou se houve erros no preenchimento dos dados.

Manter o sistema de informações de cadastro atualizado, bem como ofertar os serviços de saúde e educação que impactam nas condicionalidades são responsabilidades dos municípios. Segundo Senna et. al. (2007), é possível prever que vários problemas relativos às diferenças entre os municípios na capacidade financeira e de gestão podem impactar de forma significativa no atendimento das obrigações impostas a estes entes. Assim, famílias podem estar sendo punidas devido à impossibilidade do município em manter atualizadas as informações necessárias e de sua dificuldade em oferecer os serviços

de educação e saúde. Além de erros potenciais no cadastro de famílias, já houve denúncias de fraude no processo de cadastramento único em alguns municípios brasileiros.

A gestão e o acompanhamento das condicionalidades do programa constituem um fluxo específico de informações, que pode ser representado conforme se segue:



Fonte: A autora (2011) com base nos documentos sobre o Programa Bolsa Família

FIGURA 3 – Fluxo das informações sobre as Condicionalidades

Neste fluxo, é possível observar que quando o diagrama menciona uma atribuição do município, esta é efetuada ou pela Secretaria Municipal de Educação ou pela Secretaria Municipal de Saúde, variando conforme o tipo de condicionalidade acompanhada. Neste processo está presente o SICON, Sistema de Acompanhamento das Condicionalidades do Programa Bolsa Família, que permite a gestão das condicionalidades em um sistema único.

Em relação às condicionalidades de saúde, os municípios as monitoram com o auxílio de um formulário denominado mapa de acompanhamento. Cada mapa contém as informações básicas da família a ser acompanhada, como o número de cada membro no CadÚnico, nome, data de nascimento, endereço de moradia. Os mapas são distribuídos aos técnicos da área de saúde do município, para preenchimento. Com os mapas preenchidos,

o município pode inserir as informações no Sistema de Gestão do Bolsa Família na Saúde (BRASIL, 2010 E).

Sobre as condicionalidades de educação, há nos municípios e nos estados equipes com a atribuição de coletar as informações através de formulários próprios nas escolas e inseri-las no Sistema de Acompanhamento da Frequência Escolar do Programa Bolsa Família - Sistema Presença/PBF. Caso o município possua um sistema próprio para controle da frequência escolar, não são necessários a utilização de formulários e o registro manual das informações no sistema. A transmissão de dados nesse caso é direta (BRASIL, 2010 E).

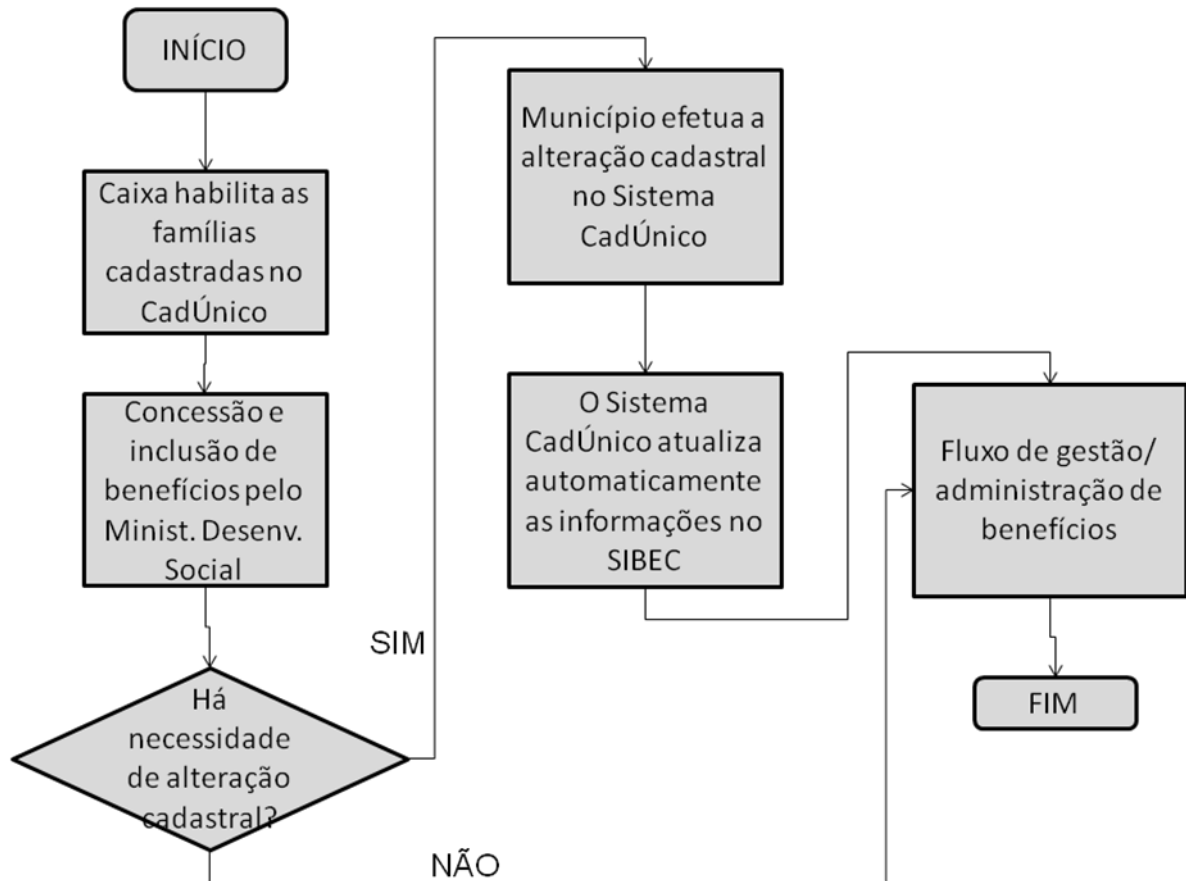
No final do processo, há um procedimento feito pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome denominado “repercussão” e este ocorre através do SICON. A repercussão consiste em verificar que famílias não cumpriram as condicionalidades e tornar o benefício dessas famílias sujeito aos efeitos do descumprimento (BRASIL, 2010 E).

O monitoramento das contrapartidas do Programa Bolsa Família é considerado por Soares e Satyro (2009) um esforço complexo e bem montado. Ainda segundo estes autores, o sistema de acompanhamento das condicionalidades vem se tornando cada vez mais eficaz.

É importante tratar também do fluxo de benefícios, que possui interrelações com todos os demais fluxos do programa. As atividades de administração de benefícios são:

- a. Inclusão de benefícios;
- b. Liberação de benefícios;
- c. Reavaliação de benefícios; e
- d. Atividades de gestão de benefícios para os benefícios Básico, Variável e Vinculado ao Adolescente - BVJ:
 - i. Bloqueio;
 - ii. Cancelamento;
 - iii. Suspensão;
 - iv. Desbloqueio;
 - v. Reversão de cancelamento; e
 - vi. Reversão de suspensão
- e. Reinclusão de benefícios (BRASIL, 2010 F).

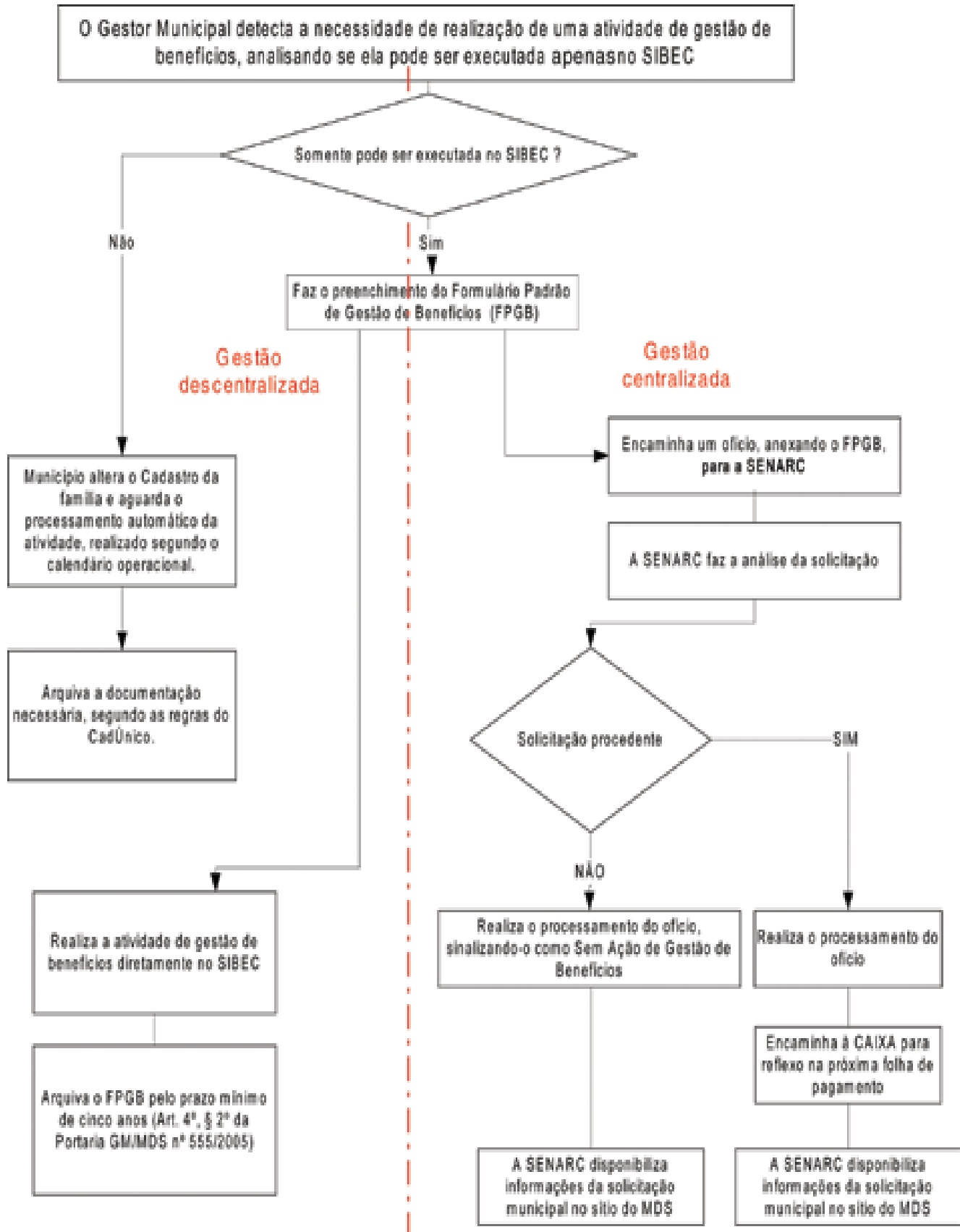
O município tem autonomia para realizar essas ações diretamente no Sistema de Benefícios ao Cidadão (SIBEC). A realização da gestão de benefícios pode ser feita também de maneira centralizada, pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania do Ministério responsável pelo Bolsa Família, através do envio pelo município de solicitação por ofício (BRASIL, 2010 F).



Fonte: A autora (2011) com base nos documentos sobre o Programa Bolsa Família

FIGURA 4 – Fluxo de Benefícios

Para complementar o diagrama que representa o fluxo de benefícios do programa, foi incluído a seguir o fluxo elaborado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome em material instrutivo sobre os benefícios, que detalha os procedimentos a serem realizados para gestão desses benefícios. Esta gestão pode ser centralizada ou descentralizada, conforme preferência e estratégia do município. A descentralização da gestão é a diretriz do Ministério responsável pelo programa, uma vez que permite que as atividades sejam desenvolvidas via sistema SIBEC, com mais eficiência e eficácia, além de fortalecer o papel dos gestores municipais (BRASIL, 2010 F).



Fonte: BRASIL 2010 F

FIGURA 5 – Fluxo da Gestão de Benefícios

O benefício é concedido, a priori, por dois anos. Assim, espera-se que os agentes municipais atualizem as informações das famílias no Cadastro Único pelo menos a cada dois anos, para identificarem se ocorreram mudanças na situação de renda dessas famílias. É recomendável que tal atualização seja feita através de visitas domiciliares. Entretanto, conforme Soares e Sátyro (2009), nem todos os municípios conseguem efetuar a atualização no prazo esperado e através de visitas dos agentes às famílias.

4.4 Rotinas de produção, armazenamento e compartilhamento de informações

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome considera como canais de informação do Programa Bolsa Família os sistemas de informação da Secretaria Nacional de Renda e Cidadania e a página na internet – www.mds.gov.br/, que contém:

- legislação do Programa;
- relatórios estatísticos que permitem ao município observar dados gerais do PBF atualizados (metas de inclusão, número de famílias cadastradas e beneficiadas, apuração do IGD, entre outros);
- informes voltados aos gestores e conselheiros;
- manuais, publicações eletrônicas, apostilas e vídeos de capacitação;
- links específicos sobre cada componente de gestão do Programa, inclusive do Controle Social (BRASIL, 2010 C).

Sobre o sítio do Programa Bolsa Família, Rabelo (2008) identificou através de sua pesquisa que este é visto como o principal meio de contato do Governo Federal com as prefeituras e com a mídia em geral. Na visão dos gestores e técnicos do programa, o sítio eletrônico disponibiliza conteúdo bastante dirigido a eles, de forma a estabelecer uma comunicação direta. Foi mencionado no estudo o constante esforço do Governo Federal em aperfeiçoar essa ferramenta enquanto canal de comunicação. O público alvo principal do sítio é formado pelos gestores do programa em nível nacional, estadual e municipal, mas há também conteúdos voltados para o cidadão comum, imprensa e organizações de controle social.

Conforme já apresentado, o Programa Bolsa Família possui três principais fluxos de informação, que são os fluxos de Cadastro, Condicionalidades e Benefícios. Nestes três fluxos, foram identificadas práticas para a gestão das informações e, principalmente, para compartilhamento das informações entre todos os atores envolvidos em cada processo. Foi possível identificar que a estratégia principal adotada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome é o desenvolvimento de sistemas de informação em computador para darem suporte a todas as atividades.

O papel dos municípios é central, uma vez que a partir das informações coletadas pelos agentes municipais são definidos os potenciais beneficiários do programa. Além disso, são os municípios os responsáveis por monitorar as condicionalidades e por ofertar, em última instância, grande parte dos serviços de saúde e educação (SOARES e SATYRO, 2009).

O CadÚnico é uma base de dados nacional com informações das famílias. Nesta base de dados, há informações sobre as famílias que recebem por mês até meio salário mínimo por pessoa ou renda familiar mensal de até três salários mínimos. Este sistema de informações é considerado essencial para gestão do programa e contém dados sobre as características e identificação dos domicílios, documentação dos membros das famílias, escolaridade, atuação no mercado de trabalho e renda. Os dados inseridos na base valem por até dois anos, devendo ser atualizados no mínimo nesta periodicidade ou cada vez que houver alteração. O cadastro da família no CadÚnico não garante sua participação no Programa Bolsa Família. A inclusão do cadastro deve ser feita preferencialmente através de visita domiciliar, mas caso não seja possível, o cadastro pode ocorrer em postos fixos ou itinerantes de atendimento. O cadastro é uma atribuição do município, que insere todos os dados. O processamento dos cadastros é feito pelo Agente Operador do Cadastro Único, a Caixa Econômica Federal, que é responsável pelo sistema (BRASIL, 2010).

O CadÚnico é uma base de dados que pode ser utilizada para implantação de outras políticas sociais além do Bolsa Família. O sistema foi planejado para ser utilizado como referência para todos os gestores ao planejarem políticas públicas voltadas para a população brasileira de baixa renda. Por esta razão, o cadastro abrange um universo bem maior de pessoas do que aquele atendido pelo Programa Bolsa Família (BRASIL, 2010 D).

As informações inseridas no CadÚnico são comparadas, cada vez mais, com outras bases de dados, a fim de identificar a consistência e a veracidade dos dados sobre a renda. Existem sistemas e bases de dados que apontam se algum membro de família recebe benefício previdenciário ou assistencial, se algum membro foi inserido no mercado formal de trabalho, entre outros (SOARES e SÁTYRO, 2009).

Com base em comparações realizadas por outros autores citados, é possível inferir que o Cadastro Único possui problemas em relação à qualidade das informações disponíveis, seja por inexistência do registro, por erro ou até mesmo por fraude dos agentes municipais responsáveis por atualizar os registros, já que podem identificar famílias como pobres mesmo que estas não cumpram as exigências do programa. Assim, podem ser feitas estimativas de renda com valores abaixo do real. Existe ainda a dificuldade das próprias famílias aferirem a renda mensal, por estarem muito envolvidas com trabalhos informais, cujos ganhos diários variam muito ao longo do mês (SOARES e SÁTYRO, 2009).

Foi implementado recentemente o Sistema de Acompanhamento das Condicionalidades do Programa Bolsa Família (SICON), que auxilia no acompanhamento das contrapartidas assumidas pelas famílias (ESCOBAR, 2008). Os dados sobre as condicionalidades são inseridos por meio do Sistema de Gestão do Bolsa Família na Saúde, Sistema do Projeto Presença do Ministério da Educação e do Sistema de Controle e Acompanhamento do SCVF do Peti - Sispeti (BRASIL, 2010).

O SICON consolida as informações sobre o acompanhamento das condicionalidades oriundas dos sistemas setoriais. Nele são inseridas as informações sobre o atendimento ou não das condicionalidades por cada família, bem como a repercussão dos descumprimentos no pagamento de benefícios. Contém os resultados de todos os acompanhamentos feitos pelas áreas de Saúde, Educação e Assistência Social, com informações sobre a frequência escolar, vigilância nutricional, vacinação, consultas pré natal e frequência ao Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos do Peti (BRASIL, 2010 E).

O SICON possibilita que os gestores efetuem as seguintes ações:

- consultar pessoas cadastradas no Cadastro Único e obter informações de sua família (composição familiar, composição do benefício e endereço da família);
- consultar famílias com descumprimentos das condicionalidades;
- registrar e alterar recurso contra os efeitos do descumprimento das condicionalidades, quando ocorrerem erros, falhas ou problemas que ocasionem repercussão indevida;
- deferir ou indeferir um recurso;
- registrar informações sobre famílias que estão em acompanhamento familiar (BRASIL, 2010 E).

Ainda sobre o acompanhamento e a gestão das condicionalidades, o governo federal vem adotado como práticas a realização de seminários, a divulgação de boletins periódicos e de outras publicações, a fim de fornecer aos estados e municípios todo o suporte informacional necessário ao adequado monitoramento das condicionalidades. Foi também criado um Fórum Intergovernamental e Intersectorial de Condicionalidades para estimular o debate e a troca de experiências, a fim de aperfeiçoar a gestão integrada das condicionalidades (BRASIL, 2010 B).

As informações específicas sobre as condicionalidades são efetivamente registradas pelos municípios nos Sistemas do Ministério da Saúde, do Ministério da Educação e do Ministério de Assistência Social. Não existe uma rotina de integração dessas informações em uma base única. O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, após consolidação dos dados municipais pelos Ministérios mencionados, reúne as informações sobre todas as condicionalidades e realiza a inclusão no SICON sobre o cumprimento das condicionalidades pelas famílias (BRASIL, 2010 E). Neste caso, é possível

observar que não há uma integração entre os Sistemas utilizados para inclusão e gerenciamento das informações sobre as condicionalidades, e o processo depende em muitos momentos de inserção manual de dados por técnicos diversos, com perfil também bastante variado.

O gestor municipal e os demais membros da rede têm uma importante ferramenta, que é o Sistema de Benefícios ao Cidadão (SIBEC), criado pela Caixa Econômica Federal. Tal sistema auxilia no processo de descentralização do programa e possibilita que os municípios possam gerir os benefícios, sempre atentos às normas federais. Através do SIBEC é possível bloquear, desbloquear, cancelar, suspender e reverter a suspensão de benefícios (BRASIL, 2010).

O SIBEC pode ser acessado também pelos gestores estaduais e pelas instâncias de controle social, mediante cadastro pela Caixa Econômica Federal. Ele fornece informações relevantes, tais como: situação dos benefícios da família, histórico das ações de gestão dos benefícios, benefícios não sacados pelas famílias, quantidade de famílias inseridas e excluídas do programa, dados sobre os cartões para saque emitidos, lista de famílias com direito ao benefício, mas que ainda não possuem os cartões de saque, entre outras (BRASIL, 2010).

4.5 Vantagens e desafios na gestão das informações em rede

Em avaliação feita por Escobar (2008) referente à governança em rede do Programa Bolsa Família, um dos eixos considerados fundamentais foi “informação”. Esse eixo foi subdividido em 4, que são: informações confiáveis, acesso à informação, dinâmica do fluxo de informação e suficiência da estrutura de geração e análise de informação. Ela conclui a partir de sua análise que as informações são confiáveis, mesmo dependendo fortemente da intervenção humana em diversos processos e havendo diferenças de tempo em sua disponibilização aos atores.

Uma das dificuldades encontradas em relação às informações do programa foi que as informações de saúde sobre as condicionalidades não são personalizadas, ou seja, não é possível vinculá-las diretamente aos beneficiários do programa. Elas se referem a agregados. Já as informações de educação atendem às necessidades dos gestores e outros atores, pois os dados de frequência escolar e motivos de descumprimento de condicionalidades são individualizados (ESCOBAR, 2008).

Complementando a análise de Escobar (2008), há uma avaliação do programa realizada pela área competente do Ministério que demonstra que é ainda um desafio o preenchimento de informações de educação e saúde sobre todos os beneficiários do Bolsa Família. Há uma grande quantidade de beneficiários sem informação (BRASIL, 2010 G). Não há no relatório uma análise dos motivos para a não inclusão das informações no sistema próprio.

A partir da análise do material e dos estudos disponíveis sobre o Programa Bolsa Família, foi identificado que há um desafio de integração dos sistemas de informação utilizados para gestão do programa como um todo. O SICON é uma tentativa para integrar informações sobre as condicionalidades, mas não funciona como um sistema integrado, uma vez que as informações específicas sobre frequência escolar, vigilância nutricional, vacinação, consultas pré natal e frequência ao Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos do Peti são incluídas em sistemas dos respectivos Ministérios, para depois serem consolidadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. São inseridas no SICON as repercussões do descumprimento de alguma condicionalidade, mas os dados detalhados ficam nos sistemas de informação específicos dos Ministérios. Há uma integração mais efetiva entre o Sistema de Cadastro Único e o Sistema de Gestão de Benefícios.

Um aspecto positivo encontrado foi o amplo acesso aos sistemas de informação pelos membros da rede do Programa Bolsa Família. Aqueles membros registrados podem portanto fazer uso das informações disponíveis em todos os bancos de dados, customizando-as conforme seus próprios interesses.

Há possibilidade de melhoria no estabelecimento de outras rotinas além de sistemas informatizados para troca de experiências e conhecimento adquirido. Foi realizado um fórum sobre as condicionalidades, que contou com a participação de Secretários e gestores nacionais, estaduais e municipais das áreas de saúde e educação. Entretanto, não há uma rotina de encontros e não há uma metodologia própria desenvolvida para o compartilhamento de informações relevantes.

Não foram mencionados nos materiais institucionais sobre o programa redes sociais ou portais utilizados para compartilhamento de informações. Existe, conforme já explanado, uma tendência em concentrar a troca de informações somente através dos sistemas de informação em computador.

Por fim, observou-se que não há rotina identificada para mapear as necessidades de informação dos membros da rede. Os sistemas, ao que parece, são voltados para as necessidades do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, gestor máximo do programa e responsável por fomentar o desenvolvimento de sistemas. Não há menção também a avaliações contínuas dos sistemas de informação existentes, que

poderiam contribuir para o atendimento às demandas de informação dos demais integrantes da rede.

CAPÍTULO 5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do desenvolvimento deste estudo, é possível concluir que a atuação em rede no Bolsa Família tem como foco o processo de implantação da política pública, sendo este o objetivo que norteia a atuação dos membros de maneira integrada.

Tendo em vista os conceitos presentes na literatura sobre redes, pode-se verificar que a rede do programa Bolsa Família não possui o caráter de informalidade esperado, por ser bastante regulamentada e por ter suas regras definidas de maneira unilateral, pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. A definição das diretrizes é centralizada pelo Ministério, assim como a avaliação dos resultados obtidos com a realização das ações do programa. Mesmo com a presença de alto grau de centralização, a gestão da implementação do Bolsa Família pode ser caracterizada como muito complexa, devido a presença de muitos atores na rede e de interdependências entre eles. Destaca-se ainda a existência de instâncias de controle tanto no nível local quanto no nível federal, o que reforça o caráter de complexidade dessa rede.

Fazendo um paralelo com a constatação de Castells (1999) de que a concorrência global demanda informações locais, é possível inferir que uma rede de nível nacional como a do Bolsa Família também depende de informações subnacionais para sua coordenação e continuidade. Os fluxos formais de informação contemplam as trocas de informação necessárias entre o gestor da rede e os demais atores, entretanto tais trocas ocorrem, via de regra, apenas através de sistemas de informação especificados pelo Ministério. Isto pode indicar que estão voltados às necessidades de apenas um ator. Outros recursos de TI, que viabilizam um compartilhamento de informações mais dinâmico, tais como portais ou *blogs*, não foram encontrados na pesquisa, bem como canais de comunicação mais inovadores.

Tendo em vista a situação atual de compartilhamento das informações predominantemente através de sistemas pouco ou nada integrados, pode-se afirmar que esta integração poderia ser uma prioridade para os gestores do Bolsa Família que atuam na gestão das informações. Outra necessidade identificada é de mapeamento das necessidades informacionais dos gestores locais do programa, bem como dos demais atores além do Ministério. Este mapeamento é uma possibilidade para pesquisas futuras e poderá subsidiar melhorias nos atuais sistemas transacionais em funcionamento ou até mesmo o desenvolvimento de novas soluções. Além deste mapeamento, seria de extrema

relevância também a realização de avaliação dos sistemas existentes, principalmente do Cadastro Único, devido à sua centralidade no programa Bolsa Família e nas demais políticas sociais e ainda por ter sido alvo de críticas de alguns autores.

A demanda dos atores da rede por novas alternativas de comunicação e troca de informações entre eles também poderá ser objeto de estudos acadêmicos. Conforme previsto na literatura especializada e mencionado neste trabalho, esperava-se identificar um portal, *blog* ou alguma outra ferramenta que possibilitasse uma troca de informações mais dinâmica entre os membros da rede, além da integração com outros programas através do uso dessas ferramentas, como com políticas públicas de inclusão digital. Entretanto, foi identificado que tais tecnologias ainda não são adotadas na rede analisada e nem estão incorporadas na metodologia do programa Bolsa Família. Rotinas de compartilhamento de informações, como comunidades práticas ou reuniões periódicas, não foram identificadas. Houve menção à realização de seminários, mas não há periodicidade definida e nem um método claro para trocas efetivas de informação.

Considera-se que o objetivo geral da pesquisa foi cumprido, ou seja, foram identificadas as práticas atuais para gestão das informações do setor público produzidas e recebidas através da rede do programa federal Bolsa Família. Para o alcance deste objetivo, foram também atingidos os objetivos específicos com a descrição da rede selecionada e identificação dos atores envolvidos, do fluxo de informações da rede, das rotinas ou processos em que há produção, armazenamento e compartilhamento de informações pelos atores da rede. A partir da análise das informações relativas à rede, foi possível relatar as facilidades e os problemas do novo formato de gestão de informações.

REFERÊNCIAS

AGRANOFF, Robert and LINDSAY, Valerie. "Intergovernmental Management: Perspectives from Human Services Problem Solving at the Local Level" in **Public Administration Review**, May/June, 1983.

BALESTRIN, Alsones; VARGAS, Lilia Maria. A Dimensão Estratégica das Redes Horizontais de PMEs: Teorizações e Evidências. **RAC**, Edição Especial 2004: 203-227.

BARBOSA, Ricardo Rodrigues; SEPÚLVEDA, Maria Inês Moreira; COSTA, Mateus Uerlei Pereira da. Gestão da Informação e do Conhecimento na Era do Compartilhamento e da Colaboração. **Inf. & Soc.:Est.**, João Pessoa, v.19, n.2, p. 13-24, maio-ago. 2009.

BÖRZEL, T. A. **Que tiene de especial los policy networks?** Explorando El concepto y su utilidad para el estudio de La governación europea. 1997. Disponível em: <<http://seneca.uab.es/antropologia/redes/redes.htm>>.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Guia de Atuação das Instâncias de Controle Social do Programa Bolsa Família.** Brasília, DF, 2010. 31 p. Disponível em: <www.mds.gov.br>. Acesso em 08/03/2011.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Guia para Acompanhamento das Condicionalidades do Programa Bolsa Família.** Brasília, DF, 2010 B. 30 p. Disponível em: <www.mds.gov.br>. Acesso em 08/03/2011.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Exercendo o Controle Social do Programa Bolsa Família.** Brasília, DF, 2010 C. 11 p. Disponível em: <www.mds.gov.br>. Acesso em 08/03/2011.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Guia do Gestor Municipal.** Cadastro Único para Programas Sociais. Brasília, DF, 2010 D. 51 p. Disponível em: <www.mds.gov.br>. Acesso em 08/03/2011.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Guia para Acompanhamento das Condicionalidades do Programa Bolsa Família.** Volume II. Brasília, DF, 2010 E. 31 p. Disponível em: <www.mds.gov.br>. Acesso em 08/03/2011.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Manual de Gestão de Benefícios.** Volume I. Brasília, DF, 2010 F. 48 p. Disponível em: <www.mds.gov.br>. Acesso em 08/03/2011.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Relatório de Condicionalidades do Programa Bolsa Família.** 1º semestre de 2010. Brasília, DF, 2010 G. 58 p. Disponível em: <www.mds.gov.br>. Acesso em 08/03/2011.

BRASIL. Presidência da República. Decreto 5.209, de 17 de setembro de 2004. Regulamenta a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 2004.

CASTELLS, Manuel. **A Sociedade em Rede.** 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999. 617p. (A era da informação: economia, sociedade e cultura, v.1)

CORMICAN, K.; DOOLEY, L. Knowledge sharing in a collaborative networked environment. **Journal of Information and Knowledge Management**, Tulsa, v. 6, n. 2, p. 105-114, June 2007.

ESCOBAR, Cecília Maria de Souza. **Governança Estratégica em Redes de Políticas Públicas:** A Experiência do Programa Bolsa Família. 187f. Dissertação (Mestrado).

Mestrado em Ciência Política. Instituto de Ciência Política. Universidade de Brasília. Brasília, 2008.

FIGUEIREDO, N.M.A. **Método e metodologia na pesquisa científica**. 2a ed. São Caetano do Sul, São Paulo, Yendis Editora, 2007.

FLEURY, Sônia; OUVENERY, Assis Mafor. **Gestão de redes: a estratégia de regionalização da política de saúde**. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007. 204 p.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, 21: 211-259, 2000.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e Políticas (Públicas) Sociais. **Cadernos Cedes**, ano XXI, n. 55, Nov., 2001.

JARDIM, José Maria; SILVA, Sérgio Conde de Albite; NHARRELUGA, Rafael Simone. Análise de políticas públicas: uma abordagem em direção às políticas públicas de informação. **Perspectivas em Ciência da Informação**, v.14, n.1, Jan.Abr. 2009.

MALIN, Ana Maria Barcellos. Gestão da Informação Governamental: em direção a uma metodologia de avaliação. **DataGramaZero – Revista de Ciência da Informação**, v.7, n.5, Out 2006.

MARTELETO, Regina Maria. Análise de redes sociais – aplicação nos estudos de transferência da informação. **Ci. Inf., Brasília**, v. 30, n. 1, p. 71-81, jan./abr. 2001.

MINAS GERAIS. Governo do Estado. Lei Delegada 180, de 20 de janeiro de 2011. Dispõe sobre a estrutura orgânica da Administração Pública do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais e dá outras providências. **Minas Gerais Diário do Executivo**, 2011.

NASCIMENTO, Luiz Carlos do. **Rede de política pública**: Estudo de caso no âmbito do Sistema Único de Saúde do Estado de Minas Gerais/SUS-MG. 2007. 140f. Dissertação (Mestrado em Administração). Mestrado em Administração. Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração da Faculdade de Ciências Econômicas. Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2007.

RABELO, Desirée Cipriano. Comunicação pública e mobilização social no Programa Bolsa Família - da proposta do Governo nacional à realidade local. IX Congresso Latinoamericano de Investigación de La Comunicación "Medios de Comunicación, Estado y Sociedad en América Latina". Estado de México, out 2008.

RIBEIRO, Carla Andrea; ANDRADE, Maria Eugênia Albino. Governança Informacional como Sustentação das Ações de Combate à Corrupção. XVIII Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública "Cómo combatir la corrupción,

garantizar la transparencia y rescatar la ética en la gestión gubernamental en Iberoamérica" Caracas, 2004-2005.

RUA, Maria das Graças. **Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos.** In: O Estudo da Política: Tópicos Seleccionados ed. Brasília : Paralelo 15, 1998. Disponível em: <http://vsites.unb.br/ceam/webceam/nucleos/omni/observa/downloads/pol_publicas.PDF> Acesso em 24/02/2011.

SÁ-SILVA, Jackson Ronie; ALMEIDA, Cristóvão Domingos de, GUINDANI, Joel Felipe. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais.** Ano I - Número I - Julho de 2009

SENNA, Maria de Castro Maia; BURLANDY, Luciene; MONNERAT, Giselle Lavinias; SCHOTTZ, Vanessa; MAGALHÃES, Rosana. Programa Bolsa Família: nova institucionalidade no campo da política social brasileira? **Rev. Katál,** Florianópolis, v.10, n.1, p. 86-94, jan/jun. 2007.

SILVA, Ubirajara Brum da; THOMAZ, Marcos Surian; KOVALESKI, João Luiz; SCANDELARI, Luciano. Estudo das práticas de gestão da informação utilizadas pelas empresas ganhadoras do Prêmio Nacional da Qualidade em 2003 e 2004. In: XXVI Encontro Nacional de Engenharia de Produção (ENEGEP), Fortaleza, out. 2006.

SOARES, Sergej; SÁTYRO, Natália. **O Programa Bolsa Família: Desenho Institucional, Impactos e Possibilidades Futuras.** IPEA. Texto para Discussão nº1424. Brasília, out. 2009.

TEIXEIRA, Sônia Maria Fleury. O desafio da gestão das redes de políticas. In: VII CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Lisboa, Portugal, 8-11, oct. 2002.

TURBAN, Efraim; JR, R. Kelly Rainer; POTTER, Richard E. **Administração de Tecnologia da Informação.** 3 ed. Rio de Janeiro: Campus, 2005. 617 p.