

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
PROGRAMA NACIONAL DE FORMAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA**

DANIELA OLIVEIRA COMIM

**O DESAFIO DA GESTÃO INTERSETORIAL DE PROGRAMAS SOCIAIS NO
ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL: O CASO DO PROGRAMA
BPC NA ESCOLA**

Porto Alegre

2015

DANIELA OLIVEIRA COMIM

**O DESAFIO DA GESTÃO INTERSETORIAL DE PROGRAMAS SOCIAIS NO
ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL: O CASO DO PROGRAMA
BPC NA ESCOLA**

Trabalho de conclusão de curso de
Especialização apresentado como requisito
parcial para obtenção do título de
Especialista em Gestão Pública.

Orientador: Prof.^a Me. Aline Louise Kerch

Porto Alegre

2015

DANIELA OLIVEIRA COMIM

**O DESAFIO DA GESTÃO INTERSETORIAL DE PROGRAMAS SOCIAIS NO
ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL: O CASO DO PROGRAMA
BPC NA ESCOLA**

Trabalho de conclusão de curso de Especialização apresentado como requisito
parcial para obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Aprovado em: de de

BANCA EXAMINADORA

Nome do professor - instituição

Nome do professor - instituição

Prof.^a Me. Aline Louise Kerch – Universidade Federal do Rio Grande do Sul
(orientadora)

Resumo

O presente estudo abordou a dimensão intersetorial do Programa BPC na Escola, a partir de sua gestão federal, tendo por intento responder à questão de como se dá, de fato, a articulação entre suas diferentes áreas, tendo-se em vista que as normas que o regulamentam preveem a intersetorialidade no desenvolvimento da iniciativa. A oportunidade para a pesquisa ocorre no âmbito da valorização das práticas intersetoriais por parte do poder público associada à perspectiva da qualificação da atuação governamental, estando em consonância, ainda, com o movimento crescente de cobrança pela elevação dos níveis de satisfação do cidadão usuário. O procedimento metodológico utilizado foi a pesquisa qualitativa, por meio do estudo de caso, tomando como fonte de dados para as análises empreendidas a pesquisa documental e a realização de entrevistas com representantes do órgão colegiado responsável pela gestão federal do BPC na Escola. Para a análise dos dados obtidos, utilizou-se o método da adequação ao padrão. Com base nesses elementos, realizou-se debate acerca do referencial teórico utilizado, com destaque para as noções de níveis de intersetorialidade e dos seus fundamentos político e técnico. Finalmente, destacam-se entre os principais achados frutos deste estudo que os arranjos intersetoriais postos em prática relativamente às fases de formulação e planejamento do Programa correspondem adequadamente à expectativa em torno deles. Por outro lado, o mesmo não se observa quanto às fases de execução, monitoramento e avaliação da iniciativa, as quais denotam grandes carências em termos de coordenação e comprometimento referentemente às ações planejadas, criação de consensos e implementação de práticas verdadeiramente sinérgicas. De sorte que a dimensão intersetorial do Programa BPC na Escola, em termos práticos, encontra-se aquém do prescrito para o seu funcionamento. Aponta-se como perspectiva futura de estudo a necessidade de se aprofundar os conhecimentos sobre a intersetorialidade no âmbito do Programa BPC na Escola a partir de análises centradas nas nuances presentes na sua gestão nas demais esferas federativas, no que concerne ao seu funcionamento e paralelismo com o núcleo central. Além disso, outro tópico a ser abordado em pesquisas futuras diz respeito à intersetorialidade no âmbito da articulação intersetorial de lógica ampliada.

Palavras-chave: Programa BPC na Escola, Intersetorialidade, Gestão de Políticas Públicas.

Abstract

This study addressed the intersectoral dimension of the BPC na Escola Program, from your federal management, with the intent to answer the question of how works, in fact, the link between their different areas, having in mind that the rules that governing the action predict the intersectorality in development of the initiative. The opportunity for research occurs within the enhancement of intersectoral practices by the government associated with the perspective of the qualification of government action, in line with the growing movement of charge by rising the citizen satisfaction levels. The methodological approach used was the qualitative research through case study, taking as data source for the analyzes undertaken at documentary research and conducting interviews with representatives of the collective body responsible for federal management of BPC na Escola. For data analysis, it was used the pattern-matching techniques. On this basis, it was debated about the theoretical framework, highlighting the notions of intersectorality levels and the intersectorality political and technical foundations. Finally, are among the main results of this study that intersectoral arrangements put in place with regard to formulation and planning phases of the program correspond to the expectation around them. On the other hand, the same is not true about the phases of implementation, monitoring and evaluation of the initiative, which denote major shortcomings in terms of coordination and about commitment to planned actions, consensus building and implementation of truly synergistic practices. So the intersectoral dimension of BPC na Escola Program, in practical terms, is below the prescribed for its operation. It is pointed out as a future study perspective the need to deepen the knowledge about intersectorality within the BPC na Escola Program from analyzes focused in the nuances in their management in other government spheres, with regard to its operation and parallels with the central core. In addition, another topic to be addressed in future studies concerns the intersectorality within the inter-agency coordination of expanded logic.

Key words: BPC na Escola Program, Intersectorality, Social policy management.

Lista de Siglas

BPC – Benefício de Prestação Continuada

BPC na Escola – Programa de Acompanhamento e Monitoramento do Acesso e Permanência na Escola das Pessoas com Deficiência, Beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada

CF/88 – Constituição Federal de 1988

GGE – Grupo Gestor Estadual

GGI – Grupo Gestor Interministerial do Programa BPC na Escola

GGL – Grupo Gestor Local

INSS – Instituto Nacional de Seguridade Social

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social nº 8.742, de 7 de dezembro 1993

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MEC – Ministério da Educação

MS – Ministério da Saúde

PBF – Programa Bolsa Família

PBSM – Plano Brasil Sem Miséria

PRONATEC – Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego

PSE – Programa Saúde na Escola

PVSL – Plano Viver Sem Limite

SDH/PR – Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República

SNAS – Secretaria Nacional de Assistência Social

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

SUS – Sistema Único de Saúde

Lista de Quadros

Quadro 1: Caracterização dos tipos de intersetorialidade no âmbito das políticas públicas 22

Quadro 2: Objetivos e Ações, segundo órgãos e instâncias federais do Programa BPC na Escola 37

Quadro 3: Caracterização dos padrões de intersetorialidade teórico-conceitual e empírico, no caso do Programa BPC na Escola 57

Sumário

1 INTRODUÇÃO	9
1.1 DEFINIÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA	11
1.2 JUSTIFICATIVA	13
1.3 OBJETIVOS	15
1.3.1 Objetivo Geral	15
1.3.2 Objetivos Específicos.....	15
2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	16
3 A DIMENSÃO INTERSETORIAL NO ÂMBITO DAS POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS.....	18
3.1 O CONCEITO DE INTERSETORIALIDADE	19
3.2 A INTERSETORIALIDADE NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS SOCIAIS ...	23
3.3 O BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL (BPC)	28
3.4 O PROGRAMA BPC NA ESCOLA	29
4 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....	33
4.1 A abordagem intersetorial nas normativas e documentos que orientam o Programa BPC na Escola	34
4.2 A dimensão intersetorial do Programa BPC na Escola sob a perspectiva de representantes do Grupo Gestor Interministerial	43
4.3 Considerações sobre os padrões de intersetorialidade normatizado e percebido	50
5 Considerações Finais	58
Referências Bibliográficas	62
Cronograma de Trabalho	65
Anexo A: Termo de Consentimento Livre e Esclarecido	66
Anexo B: Roteiro de Entrevista – Componentes Grupo Gestor Intersetorial	67

1 Introdução

O Programa de Acompanhamento e Monitoramento do Acesso e Permanência na Escola das Pessoas com Deficiência, Beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC na Escola)¹ é uma iniciativa do Governo Federal que envolve o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o Ministério da Educação (MEC), o Ministério da Saúde (MS) e a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR), sendo o primeiro responsável por sua coordenação geral. O Programa existe desde 2007 e tem como principal objetivo garantir o acesso e a permanência na escola de crianças e adolescentes com deficiência, de 0 a 18 anos, que recebem o Benefício de Prestação Continuada (BPC), por meio de articulação intersetorial, envolvendo as políticas de assistência social, educação, saúde e direitos humanos, contribuindo para a elevação da qualidade de vida e da dignidade dos beneficiários, com participação da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

Tendo-se em vista a natureza das ações desenvolvidas para consecução dos objetivos do Programa, o caráter intersetorial da sua gestão assume fundamental importância. Vislumbra-se, com isso, que a intersetorialidade se apresenta como elemento estratégico para a conquista dos objetivos propostos pelo BPC na Escola. Para que obtenha sucesso em seu intento, se faz necessário, antes de tudo, que a relação entre as diferentes áreas envolvidas se dê de modo articulado e integrado. Por outro lado, não restam dúvidas de que essa não é uma tarefa de simples consecução, especialmente, dado o caráter setorializado, hierarquizado e fragmentário que marca historicamente a condução das políticas públicas no país. Conforme assinala Cisne:

(...) a estrutura organizacional atualmente vigente na administração pública brasileira, por ser burocrática e setorializada, tem implementado políticas públicas na maioria das vezes fragmentadas e não permitindo

¹ Nomenclatura dada pela Portaria Normativa Interministerial nº 18, de 24 de abril de 2007, que institui o Programa.

compartilhar saberes e experiências entre os diferentes setores do governo, o que faz reduzir os impactos destas políticas na solução dos problemas. Observa-se que são poucos os diálogos e a comunicação entre os setores governamentais, mesmo entre aqueles cujos serviços são complementares. Esta atuação pontual e isolada reduz o impacto das políticas públicas, em especial aquelas que tratam de necessidades sociais e humanas quase sempre consideradas complexas e multidimensionais. A desarticulação das políticas públicas produz uma série de desperdícios de tempo, recursos humanos e financeiros, duplicidades de tarefas, além de não gerar os impactos esperados, permanecendo a insatisfação daqueles que seriam beneficiados com tais políticas (CISNE, 2012, p. 20).

Nesse sentido, a pesquisa ora apresentada analisa a dimensão da intersetorialidade na condução do Programa BPC na Escola, cujo objetivo maior é assegurar o direito constitucional da permanência na escola regular de crianças e adolescentes com deficiência, especialmente, na faixa etária de 0 a 18 anos. Uma vez que as causas que dificultam ou impedem o acesso desses jovens à educação são múltiplas, tornando a questão um problema complexo, a orientação de sua gestão envolve diversos ministérios.

A partir desse cenário, entende-se que apreender o funcionamento da gestão do Programa BPC na Escola, abarcando toda a sua complexidade, pode fornecer elementos úteis para a compreensão mais ampla de outras ações de natureza intersetorial na condução de políticas sociais.

Para tanto, o estudo desenvolvido se vale do método de estudo de caso. Com isso, pretende-se identificar as diretrizes da intersetorialidade que norteiam a condução do Programa, assim como a maneira como estas se materializam na prática e os mecanismos utilizados para expressá-las. O itinerário percorrido em busca desse fim é a análise dos documentos que traçam as diretrizes que embasam o Programa, bem como as percepções de representantes do Grupo Gestor Interministeriais (GGI) do BPC na Escola, no âmbito de sua coordenação federal, acerca das ações que lhes competem e das práticas postas em execução para o alcance da intersetorialidade na gestão do Programa, mediante a realização de entrevistas.

O presente trabalho subdivide-se em cinco sessões. A primeira delas é composta deste elemento introdutório, da definição do problema de pesquisa, da

justificativa para a seleção do tema em discussão e dos objetivos, geral e específicos, perseguidos. A seguir, são apresentados os procedimentos metodológicos utilizados, os quais descrevem os instrumentos e o ferramental aplicados para a obtenção dos dados que embasam este estudo e para a análise dessas informações, bem como o modelo de pesquisa empregado.

A terceira parte compreende a apresentação do referencial teórico que norteia as análises empreendidas, momento em que se introduz o debate sobre o conceito de intersectorialidade e sua inserção no campo das políticas sociais, assim como a definição do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social e do Programa BPC na Escola. Na sessão seguinte, são discutidos os resultados obtidos pela pesquisa documental e de campo, a fim de descortinar a presença da intersectorialidade na gestão do Programa sob seus diversos ângulos. Em conclusão, são apresentadas as considerações finais. Neste item, retomam-se os principais pontos debatidos ao longo deste trabalho, sendo elencados os achados mais relevantes e indicadas perspectivas futuras de análise para o tema aqui tratado.

1.1 Definição do Problema de Pesquisa

A perspectiva da intersectorialidade tem se tornado crescentemente ponto de debate no âmbito das políticas públicas brasileiras. Apoiam essa evidência as inúmeras discussões que cercam o tema no campo da Administração Pública e da Saúde Coletiva, bem como, embora em menor escala, no âmbito da produção teórica nas áreas da Educação e da Assistência Social (MONNERAT; SOUZA, 2009).

Tal situação, contudo, conforme já sinalizado, conflita com um cenário marcado pela fragmentação, especialização e departamentalização, como o que tem historicamente caracterizado a gestão das políticas públicas no Brasil (CASTRO, 2009; CISNE, 2012; DRAIBE, 2002). De tal sorte que o alcance de um patamar em que as tais ações em nosso país sejam conduzidas de fato por meio

de um fluxo de natureza intersetorial ainda se apresenta como uma realidade por se concretizar.

A despeito disso, seria errôneo afirmar que o universo atual de atuação institucional prescindia completamente da concepção e implementação de inovações nesta seara. Afloram no cenário da gestão pública brasileira, atualmente, inúmeras iniciativas cuja formulação, gestão e/ou operacionalização são perpassadas pela lógica de atuação intersetorial. Os programas Saúde na Escola (PSE) e Bolsa Família (PBF), bem como os planos Brasil Sem Miséria (PBSM) e Viver Sem Limite (PVSL) são ações bastante conhecidas, cuja orientação se dá calcada em princípios intersetoriais.

Com isso, temos que o campo para o debate acerca do tema da intersetorialidade no âmbito da gestão das políticas públicas é espaço frutífero para a gestação e maturação de saberes em torno de uma questão candente para a Gestão Pública brasileira. Assim, esforços de sistematização e análise dessas práticas são tarefas necessárias a fim de constituir-se no país um corpo teórico capaz de emprestar fundamentos e subsídios para as iniciativas governamentais que surjam nessa área.

Nesse sentido, a pesquisa ora apresentada busca trazer contribuições a esse debate. Para tanto, debruça-se sobre o Programa BPC na Escola, iniciativa gerida de forma intersetorial por meio de ações articuladas das áreas da assistência social, direitos humanos, educação e saúde, e desenvolvida a partir da colaboração entre as esferas federal, estadual e municipal.

No entanto, a despeito dos quase oito anos de existência e dos resultados positivos já apresentados pelo Programa, no plano da sua institucionalidade, pouco se discutiu até hoje acerca da diretriz interinstitucional que o orienta, a exceção da produção de normativas e documentos de caráter técnico-orientador. Muito embora, por se tratar de uma iniciativa já consolidada e disseminada nacionalmente, possa trazer valiosas informações sobre o tema, em especial sobre como se dá e sob que perspectiva ocorre a transposição de sua orientação teórica para o plano prático.

Cabe, portanto, a análises de cunho acadêmico e teórico explorar com maior profundidade e extensão esse que é um importante aspecto para a compreensão e o desenvolvimento do Programa BPC na Escola, sua natureza intersetorial. Com vistas a contribuir nesse sentido, este trabalho tenciona ampliar o conhecimento em torno do Programa, a partir da análise de sua dimensão intersetorial, de modo a elaborar um panorama amplo de sua gestão no plano federal no intuito de responder à seguinte indagação: dado que as normas que regulamentam o "Programa BPC na Escola" preveem, para a sua execução, a articulação entre diferentes áreas, como isso acontece de fato?

Para se responder a tal questionamento, pretende-se identificar as diretrizes da intersetorialidade que norteiam a condução do Programa, assim como a maneira como estas se materializam na prática e os mecanismos utilizados para expressá-las. O itinerário percorrido em busca desse fim é a análise dos documentos que traçam os princípios norteadores do Programa, bem como as ações práticas postas em execução pelo Grupo Gestor Interministerial do BPC na Escola, no âmbito de sua gestão federal.

1.2 Justificativa

A oportunidade da pesquisa desenvolvida neste trabalho se dá em função da valorização das práticas intersetoriais por parte do poder público associada às crescentes preocupações em superar ações fragmentárias ou sobrepostas na oferta dos serviços, sob a perspectiva da qualificação da atuação governamental, que visa a potencializar e tornar mais eficiente e otimizada a gestão das políticas públicas. Está em consonância, ainda, com o movimento crescente de cobrança pela elevação dos níveis de satisfação do cidadão usuário, que implica a procura por formas inovadoras de coordenação dessas ações.

Numa conjuntura assim delineada, a noção de intersetorialidade toma corpo e se torna ponto de pauta emergente na agenda pública e, com isso, desperta amplo interesse por parte não apenas de gestores como também de acadêmicos e pesquisadores.

Assim, a noção de intersetorialidade passa a ser paulatinamente apropriada pelas mais diversas esferas e, nesse esteio, traz consigo uma série de outras dimensões a ela associáveis, como a da transversalidade e da multisetorialidade, sem que, no entanto, estejam claramente estabelecidas as fronteiras entre umas e outras. Nesse cenário, esforços no sentido de mitigar possíveis ambiguidades tornam-se não só salutares como necessários, sendo a empresa analítica pautada nas possibilidades de efetivação das diretrizes intersetoriais em contextos concretos uma iniciativa eficaz no sentido de promover a ampliação do conhecimento sobre o tema.

É sob essa lógica que se assenta o estudo em questão. A partir da pesquisa ora empreendida busca-se situar a dimensão da intersetorialidade presente no Programa BPC na Escola no contexto das inovações produzidas no campo da gestão das políticas sociais. Tal exercício será executado mediante o esforço de caracterizá-la em suas múltiplas dimensões.

Tendo-se em conta o aspecto inovador contido na noção de intersetorialidade, em especial, quando pensamos a implementação de políticas sociais intersetoriais, não restam dúvidas de que um longo caminho ainda deve ser trilhado pela Administração Pública a fim de que se alcance um patamar realmente amadurecido e satisfatório no que tange à implementação de ações efetivamente integradas e sinérgicas. Uma vez que a gestão pública brasileira se encontra, no atual momento, num estágio de aprendizado no sentido da conquista de práticas genuinamente intersetoriais, que garantam fluidez na articulação entre diferentes áreas. Conforme Tumelero (2011) assinala, o estado da arte relativo às políticas intersetoriais no país indica que muito esforço ainda se faz necessário para que se alcance um patamar de excelência nesse campo:

No Estado brasileiro – democrático e de direito – afirmado pela Constituição Federal de 1988, o indicativo de ações governamentais integradas intersetorial e interinstitucionalmente constitui diretriz para várias políticas públicas destinadas a assegurar direitos. Apesar disto, as práticas intersetoriais ainda figuram como processos inovadores experimentais viabilizados na maioria das situações pelo interesse dos atores que executam tais políticas e menos por uma decisão política de governo (TUMELERO, 2011, p. 1).

Com o fito de alcançar a consecução dos seus propósitos, a presente pesquisa debruçou-se sobre um caso específico, o do Programa BPC na Escola, a fim de verificar a aplicação da dimensão da intersectorialidade em termos práticos. Entende-se que o referido Programa pode trazer algumas contribuições para o aprofundamento do conhecimento acerca do carácter intersectorial na gestão de políticas sociais implementadas em âmbito federal, apontando gargalos existentes e potencialidades subjacentes.

1.3 Objetivos

Neste item são apresentados os objetivos geral e específicos perseguidos pela pesquisa aqui desenvolvida com vistas à elaboração deste Trabalho de Conclusão de Curso.

1.3.1 Objetivo Geral

- Analisar a dimensão da intersectorialidade na gestão das políticas sociais na esfera do Poder Executivo Federal, a partir da ótica de um programa específico, o BPC na Escola, com vistas a identificar de que forma esta se traduz na prática e quais são os principais problemas enfrentados para a sua materialização.

1.3.2 Objetivos Específicos

- Identificar as diretrizes de carácter intersectorial que emprestam embasamento conceitual ao Programa BPC na Escola.
- Descrever as principais ações desenvolvidas no âmbito do Programa BPC na Escola, com especial interesse nas práticas de cunho intersectorial.
- Identificar, nas ações executadas, de que modo elas se coadunam no sentido de formar um corpo articulado entre os diferentes órgãos

executores envolvidos (MDS, MEC, MS e SDH/PR) na implementação e desenvolvimento do Programa BPC na Escola, bem como os principais problemas enfrentados nesse sentido.

- Analisar o Programa BPC na Escola sob a ótica da consonância entre as diretrizes conceituais de caráter intersetorial que o orientam e as práticas postas em andamento para a consecução dos objetivos nomeados nesse sentido.

2 Procedimentos Metodológicos

A fim de atender os objetivos traçados para este estudo, utilizou-se a pesquisa qualitativa, por meio do método de estudo de caso, a partir do qual se buscou abarcar o fenômeno em sua totalidade de modo a permitir avaliar a dimensão da intersetorialidade presente nos documentos oficiais sobre o Programa BPC na Escola, bem como sua materialização em termos concretos. O método em questão mostra-se muito adequado à realização de análises em profundidade, trazendo inúmeras contribuições para o estudo de temas ligados à gestão de políticas sociais, conforme assegura Graham:

(...) Um estudo de caso consiste na triangulação de pessoas, eventos e circunstâncias. (...) Permite aos usuários chegar a conclusões sobre a teoria do setor público, melhorar potencialmente práticas existentes, considerar e avaliar cursos alternativos de ação, bem como aumentar a compreensão sobre as circunstâncias nas quais as decisões são tomadas. Contudo, um caso é mais que isso. Ele é também uma forma estruturada para compartilhar experiências, revelar desafios e oportunidades com os quais uma organização se depara e comunicar lições aprendidas e práticas pioneiras que podem auxiliar outros em situações similares (GRAHAM, 2010, p. 25).

Objetivou-se, a partir disso, empreender a descrição de um panorama abrangente da realidade do Programa em estudo no que tange à dimensão intersetorial no âmbito da sua gestão federal. Para tanto, procedeu-se na análise em profundidade de uma série de dados, estes obtidos por meio de fontes documentais e da realização de entrevistas com representantes das diferentes

áreas que compõem o Grupo Gestor Interministerial (GGI) que coordena o Programa.

As fontes de evidência utilizadas foram a análise dos documentos elaborados pelo MDS, Ministério responsável pela coordenação geral do Programa, bem como pelos demais órgãos envolvidos na gestão federal do BPC na Escola – MEC, MS e SDH/PR –, além das normativas publicada em comum acordo pelos quatro ministérios, como leis, portarias, instruções interministeriais e documentos orientadores. Outras fontes de dados utilizadas foram as atas das reuniões realizadas pelo GGI, bem como os documentos destinados a detalhar o acompanhamento do Programa.

A pesquisa documental se mostra pertinente neste caso, visto que nos dá acesso ao que Godoy (1995) definiu como “uma fonte não-reativa” de informações. Com isso, temos à disposição, para análise, extensa produção que reflete e fornece dados sobre o contexto em estudo de modo isento de significações e interpretações passíveis de serem elaboradas quando os sujeitos investigados assumem o papel de fonte exclusiva de dados.

Por outro lado, a realização de entrevistas foi utilizada como técnica complementar. A opção por tal ferramenta se deu em função da necessidade de se obter informações em profundidade acerca do tema. Uma vez que essa técnica se mostra como muito adequada para a obtenção de conhecimentos e entendimentos acerca do que as pessoas sabem ou sentem (GIL, 2008), a opção por tal ferramenta visou a garantir a apreensão de informações para além do explicitado em documentos oficiais, isto é, alcançar conhecimentos e explicações elaboradas por aqueles que constroem e participam empiricamente do fenômeno estudado.

Assim, tendo-se em conta que são em número de oito os componentes do GGI (um titular e um suplente procedentes de cada área responsável pelo Programa), foram realizadas quatro entrevistas semiestruturadas com os representantes dos ministérios envolvidos na gestão nacional do BPC na Escola, um de cada área, a saber, Saúde, Educação, Direitos Humanos e Assistência Social.

As entrevistas foram realizadas no período de 13 a 29 de abril de 2015 e tiveram duração média de 41 minutos e 52 segundos, sendo que a de menor duração foi realizada em 23 minutos e 10 segundos e a de maior duração em 49 minutos e 31 segundos. O roteiro básico utilizado foi composto de vinte e cinco perguntas, conforme apresentado no Anexo 1 deste trabalho. Como forma de preservar a privacidade dos entrevistados, decidiu-se não divulgar seus nomes e cargos, visto que, por se tratar de um universo diminuto de representantes, a indicação poderia facilmente identificá-los.

A opção pelo tipo de entrevista semiestruturada se deu uma vez que o maior grau de abertura importa numa maior possibilidade de “captar práticas, sentidos e significados atribuídos pelos entrevistados, assim como processos e reconstrução de fenômenos e trajetórias” (COTANDA et al, 2008, p. 80). Nesse sentido, a elaboração de um roteiro elencando dimensões a serem abordadas se alinha com a proposta cunhada para o estudo em questão, pois permite ao entrevistado promover uma narrativa mais livre acerca dos temas tratados, sem que, no entanto, o foco seja perdido, visto esse modelo prevê a intervenção do entrevistador no sentido de retomar o rumo do diálogo caso seja necessário.

A análise dos dados obtidos foi executada com base no que propõe Yin (2001) para estudos de caso, o método da adequação ao padrão, o qual utiliza a comparação entre o padrão proposto e o padrão empírico encontrado a partir das evidências coletadas para avaliar a aproximação entre o projetado e a realidade concreta do fenômeno.

3 A dimensão intersetorial no âmbito das políticas governamentais

Neste capítulo são apresentados os referenciais teóricos que foram utilizados para embasar as análises desenvolvidas no âmbito desse estudo. Além disso, a fim de melhor esclarecer do que trata o objeto aqui trabalhado, são apresentadas descrições sobre o Benefício de Prestação Continuada (BPC) da Assistência Social e o Programa BPC na Escola.

3.1 O conceito de intersectorialidade

Conforme referido anteriormente, a intersectorialidade, analisada a partir do ponto de vista conceitual, não se apresenta como um corpo teórico clara e objetivamente delimitado. Além disso, há de se considerar o fato de que, por se tratar de uma perspectiva muito próxima a outras noções similares também utilizadas, por vezes de forma indistinta, no âmbito da gestão de políticas públicas, se trata de uma formulação que merece ser delimitada com maior exatidão.

Outro aspecto a se considerar diz respeito ao vasto nível de abrangência e generalidade usualmente conferidos à noção de intersectorialidade (BRONZO, 2007). De forma que uma análise sistemática que se utilize dessa concepção como elemento estratégico para a formulação e implementação de políticas sociais demanda uma substancial redução da amplitude conceitual a que se refere o termo.

Assim, o presente estudo buscou, antes de tudo, demarcar com maior clareza a compreensão aqui utilizada sobre o que seja o conceito de intersectorialidade. Reconhece-se que múltiplos são os entendimentos e as variações a ele associadas, porém, para que dele se derivem estratégias de ação intersectorial, a precisão conceitual se torna ponto de partida necessário.

Portanto, a análise empreendida neste estudo se vale da concepção de intersectorialidade elaborada por Cunill-Grau (2005), para a qual, sob o ponto de vista da relação entre distintos setores governamentais, a perspectiva de intersectorialidade parte da compreensão de que se um problema se apresenta complexo e multicausal, a articulação setorial pode contribuir para a sua abordagem integral. Dessa forma, tem-se que é a busca pela integralidade na abordagem de um determinado problema ou situação social o que coloca em foco a relação entre os diferentes setores governamentais. Desde essa ótica, percebe-se que tais setores tanto entregam os serviços que lhes competem a um público específico, como também atendem necessidades complexas ou previnem problemas cujas raízes são diversas e inter-relacionadas (CUNILL-GRAU, 2014).

Da mesma forma a autora ressalta que a noção de intersectorialidade aqui tratada implica relações de colaboração que são claramente não hierárquicas e, inclusive, não contratuais.

De outra parte, faz-se necessário desfazer uma confusão teórica corrente quando tomamos em conta a maneira como se pensa a intersectorialidade no âmbito da gestão das políticas públicas na América Latina: a correlação mecânica entre intersectorialidade e integralidade, como se a primeira materializasse em si mesma um modelo de gestão (CUNILL-GRAU, 2014). De modo que, segundo tal visão:

(...) la intensidad de la integración entre los sectores gubernamentales y los modos acerca de cómo lograrla no suelen ser asuntos respecto de los cuales cabe problematizar; por lo tanto, tienden a quedar soslayadas importantes interrogantes, como ¿existe más de un modelo de gestión de la intersectorialidad?, ¿qué factores inciden en que la intersectorialidad adopte un modelo en vez de otro?, ¿cómo determinar “cuál es el modelo adecuado” para atender integralmente un problema? Aún más, ¿hasta qué punto pueden incidir diferentes tipos de modelos de intersectorialidad en el logro de abordajes integrales a problemas sociales? o, por el contrario, ¿es posible producir similares resultados, cualquiera que sea el modelo de intersectorialidad adoptado (CUNILL-GRAU, 2014, p. 9)?²

Para que as questões levantadas por Cunill-Grau sejam respondidas, é necessário atentarmos para outra importante consideração, a saber, de que a intersectorialidade não pode ser encarada como um fim ou como motivação a partir da qual a política deva ser pensada (COSTA; BRONZO; CORRÊA, 2006). A opção por utilizar a dimensão intersectorial e a intensidade que se deve imprimir a ela passa necessariamente pela consideração do contexto e das características da política em questão. Conforme analisam Costa, Bronzo e Corrêa (2006):

² A intensidade da integração entre os setores governamentais e as maneiras pelas quais alcançá-la muitas vezes são assuntos sobre os quais não cabe problematização; portanto, tendem a ser negligenciadas questões importantes, como: há mais de um modelo de gestão da intersectorialidade?, quais fatores incidem para que se adote um modelo de intersectorialidade em vez de outro?, como determinar "qual é o modelo adequado" para responder plenamente a um problema? Mais ainda, em que medida podem incidir diferentes tipos de modelos de intersectorialidade para que se alcance abordagens integrais dos problemas sociais? Ou, ao contrário, é possível se chegar a resultados similares, qualquer que seja o modelo de intersectorialidade adotado? (tradução própria).

Uma gestão intersetorial não pretende remontar a estrutura estatal setorializada para uma nova estrutura com base na intersetorialidade. Várias ações têm sua especificidade e esta deve ser mantida. Há um conjunto de problemas que podem ser enfrentados adequadamente de maneira setorial. Por outro lado, considerando os desafios, custos e riscos da implementação e gestão de políticas, programas ou projetos intersetoriais, o recurso à intersetorialidade deve ser feito com parcimônia, nos casos e na medida de sua necessidade (COSTA; BRONZO; CORRÊA, 2006, p. 6).

Daí se depreende, portanto, que o uso indiscriminado e desmesurado da dimensão intersetorial pode significar um remédio inapropriado para alguns diagnósticos, trazendo como consequências negativas, no campo das políticas públicas, a mobilização e o dispêndio excessivos de recursos públicos (materiais, financeiros, humanos, etc.). De forma que, como modo de evitar tais consequências indesejadas, Costa, Bronzo e Corrêa (2006) apresentam como proposta que a intersetorialidade, enquanto estratégia de gestão de políticas públicas, principalmente em se tratando de projetos sociais, seja cuidadosamente utilizada segundo três diferentes níveis. A fim de tornar mais clara a análise que será feita adiante, com base nesses princípios, apresentamos a tipologia proposta pelos autores no quadro que segue:

Quadro 1: Caracterização dos tipos de intersetorialidade no âmbito das políticas públicas

Tipologia	Caracterização
1	“A política pública é desenhada, executada, monitorada e avaliada de forma intersetorial. Ou seja, ao se estabelecer uma análise estrutural das demandas populacionais, chega-se à conclusão que somente uma abordagem intersetorial das políticas públicas durante todo o <i>policy cycle</i> (processo de desenho, implementação, execução, monitoramento e avaliação da política pública) poderá responder àquelas demandas”.
2	“A política pública é formulada intersetorialmente, mas executada de forma setorial. Ou seja, para que a política apresente o impacto esperado é necessário que cada um dos setores execute parte da política, conforme formulação intersetorial”.
3	“O planejamento estratégico é realizado em conjunto de forma que há um esforço de garantir consistência entre as políticas públicas, do ponto de vista seja de seus fins, seja das estratégias de intervenção, sem problemas de superposição, mas cujo desenho, planejamento e gestão, dentro desses limites, são feitos de forma basicamente setorial”.

Fonte: Costa, Bronzo e Corrêa (2006, p.6).

Temos, assim, que a compreensão expressa acima por Costa, Bronzo e Corrêa caminha no mesmo sentido do que sustentam Akerman et al (2014, p. 4295): “Não há banco de “intersectorialidade” congelada. Cada situação-problema ou território irá demandar uma resposta diferenciada de articulação, adquirindo seu DNA próprio”. Extraímos daí que a medida e extensão que a dimensão intersectorial irá tomar em cada caso está na dependência direta do contexto em que a situação-problema a ser enfrenta se inclui, portanto, não há que se buscar reproduzir possíveis fórmulas prontas, mas encontrar o grau de intersectorialidade e articulação entre os envolvidos mais adequado ao caso em questão.

Segundo Akerman et al (2014), haveria que se falar não em intersectorialidade, mas em intersectorialidades, reforçando a polissemia do termo e a pluralidade de questões a serem investigadas em seu contexto. Os autores identificam, ainda, três “ondas” de intersectorialidades que se alternaram em razão do momento histórico, do contexto e dos atores em questão:

(...) a 1ª onda – Utilitarista, reforça o estado mínimo e tutelado pelo mercado “passa o pires” e compartilha responsabilidades; a 2ª onda – Racionalizadora, detecta que há fragmentação nas políticas e nas ações que comprometem a efetividade do Estado e busca eficiência; a 3ª onda, está por vir – a Interdependência generosa em que a intersectorialidade não é apenas a instalação de arranjos multisetoriais, mas a decisão ético-política deliberada de que o Estado e sua gestão e políticas servem ao interesse comum (AKERMAN et al, 2014, p. 4297-4298).

Diante dessas considerações podemos, numa perspectiva integradora, tomar por base que o planejamento consensual elaborado de forma conjunta, levando em conta a negociação de interesses, pode se tornar uma peça fundamental para a construção de sinergias entre distintos atores e políticas. É nesse sentido que Monnerat e Souza (2010) pontuam que:

O planejamento deve ser a tradução da articulação entre saberes e práticas setoriais, considerando-se que no âmbito do planejamento conjunto a intersectorialidade deve se concretizar como síntese de conhecimentos diversos (interdisciplinaridade) para atuar sobre problemas concretos. A ideia de síntese não prescinde dos fazeres e atribuições setoriais, isto é, dá-se grande importância aos domínios temáticos setoriais para a construção de objetos e objetivos comuns, mas, ao mesmo tempo, espera-se que este novo tipo de intervenção

social contamine as tradicionais lógicas setoriais (MONNERAT; SOUZA 2010, p. 204).

Portanto, até o presente momento, foi possível, a partir das contribuições trazidas por diversos estudiosos, traçarmos um panorama referente ao entendimento que norteia esta pesquisa em se tratando da concepção acerca da intersetorialidade. Faz-se necessário, a partir disso, situar o entendimento já assente no campo de interesse a este estudo, isto é, a intersetorialidade no campo das políticas sociais. É o que faremos na sequência.

3.2 A intersetorialidade no contexto das políticas sociais

Até o momento, tratamos de delimitar o entendimento da concepção de intersetorialidade utilizada no âmbito desta pesquisa, contudo, a fim de seguirmos adiante, se faz necessário ajustar o foco desse entendimento para o campo temático em que nos situamos, a esfera das políticas sociais. Para tanto, inicialmente iremos discutir algumas contribuições que a literatura traz acerca da compreensão sobre a noção de políticas sociais.

Assim, seguindo a conceitualização elaborada por Jaccoud (2009), com a qual nos alinhamos, as políticas sociais se constituem como:

(...) um conjunto de iniciativas públicas com o objetivo de realizar fora da esfera privada o acesso a bens, serviços e renda. Seus objetivos são amplos e complexos, podendo organizar-se não apenas para a cobertura de riscos sociais, mas também para a equalização de oportunidades, o enfrentamento das situações de destituição e pobreza, o combate às desigualdades sociais e a melhoria das condições sociais da população (JACCOUD, 2009, p. 60).

Tomando-se por base a evolução histórica das políticas sociais no caso brasileiro, há de se considerar que sua concepção remonta à lógica do seguro social³, o que alijou de seu círculo de ação, durante longo período, a participação

³ Conforme esclarece DRAIBE: “O sistema público de seguridade social tem início nos anos 30, com a criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) que cobriam riscos relativos à perda temporária ou permanente da capacidade de trabalho (velhice, incapacidade física, doenças e pensões dos viúvos ou dependentes) e serviços de assistência médica. Nas décadas anteriores, segmentos organizados dos

dos segmentos sociais não vinculados ao mercado formal de trabalho (JACCOUD, 2009, p. 60). Devido a essa especificidade, a proteção social no país se desenvolveu com vagar e de forma gradual e desigual.

Por seu turno, a existência de um sistema de proteção social propriamente dito no Brasil remete ao reconhecimento de uma série de serviços organizados de forma integrada e transpassados pela intenção de provocar impactos sociais positivos. Nesse sentido, em se tratando da realidade brasileira,

(...) o esforço estatal no campo da proteção social tem sido reconhecido como um sistema menos pelo fato de se ter constituído no país um conjunto articulado de políticas, e mais por terem sido estruturados programas e políticas abrangentes de caráter permanente, catalisadores de instituições, recursos humanos e fontes de financiamento estáveis. Tais iniciativas formaram um conjunto que, mesmo que heterogêneo, incompleto e muitas vezes ineficaz, dotaram o país de um sistema de proteção amplo, com impacto efetivo, apesar de desigual (JACCOUD, 2009, p. 61).

É importante ressaltar que tal consolidação se deu em especial por meio das garantias asseguradas pela Constituição Federal de 1988 (CF/88), que ao mesmo tempo em que salvaguardou uma série de direitos humanos e sociais, tornando-os responsabilidade estatal, também trouxe mudanças de caráter conceitual, levando para a agenda dos agentes públicos uma série de necessidades até então creditadas ao âmbito individual (SPOSATI, 2009, p.13). Por essa via foi firmada a seguridade social brasileira, constituída como uma tríade formada pelas seguintes políticas de proteção social: saúde, previdência e assistência social.

Para Sposati (2009), a inclusão da assistência social como uma das políticas sociais que alicerçam a seguridade social brasileira representou uma grande inovação. De um lado por tornar esse um campo de ação da política estatal e não mais esfera sujeita a prestações eventuais, fruto da

trabalhadores haviam já conseguido medidas de proteção de organismos patronais e de empregados por empresas (Lei Eloi Chaves de 1923), assim como legislação referente a acidentes de trabalho, simultaneamente à criação de sociedades de assistência mútua, formadas na tradição anarquista” (DRAIBE, 2002, p. 20).

discricionariedade do administrador; de outro, por conta do que a autora qualificou como a desnaturalização do “princípio da subsidiariedade, pelo qual a ação da família e da sociedade antecedia a do Estado (2009, p.14)”. E, por fim, por conformar um novo campo de efetivação dos direitos sociais.

Ainda assim, a busca por avanços e aperfeiçoamento persiste como pauta necessária. Tendo-se em vista que o sistema de proteção social montado no país se ressentia de solidez e efetividade capazes de lhe conferir potência suficiente para alterar o quadro de iniquidade que historicamente marca sua estrutura social. Nesse sentido, Draibe (2002) assinala:

O Brasil trouxe para o novo século as duas principais marcas da situação social que experimentou praticamente durante toda a segunda metade do século XX: uma das mais desiguais estruturas sociais entre países de médio e alto desenvolvimento econômico e um sistema de proteção social incompleto, frágil, incapaz de produzir melhoras na equidade e de efetivamente proteger e atender os cidadãos nas suas necessidades sociais básicas” (DRAIBE, 2002, p. 3).

Vemos, com isso, que nosso sistema de proteção social carece de completude. Logo, há que se considerar formas de ampliá-lo e de lhe conferir maior efetividade. Nesse sentido, o aprimoramento das instituições coordenadoras das políticas sociais e dos programas montados nesse âmbito torna-se importante aspecto a ser considerado. Afinal, no panorama do início dos anos 1980, período de transição para o retorno à democracia,

(...) chamavam já a atenção pelo menos as seguintes características: a combinação da formidável concentração de poder e recursos no Executivo Federal com uma extremada fragmentação institucional, bastante porosa à feudalização e balcanização das decisões; os fortes desperdícios e ineficiências das máquinas públicas, somados à sistemática desfocalização de alvo, tendente a beneficiar menos os mais necessitados e, finalmente, as densas redes de parcerias, estímulos e subsídios ao setor privado, projetando um alto grau de privatização, tanto pela crescente presença do setor privado produtor de serviços sociais (muito alavancado pelo investimento público) quanto pela introdução da lógica e dos interesses privados e particularistas nas arenas decisórias (DRAIBE, 2002, p. 5).

De modo que, a fim de enfrentar esses espectros herdados de um passado recente,

(...) a *melhora da efetividade das políticas* inscreveu-se na agenda democrática de reforma do Estado. Com efeito, a melhora da eficácia do gasto social impôs-se como meta, ao longo dos anos 80, na mesma medida em que se reconhecia ser já significativo o esforço de gasto que o país vinha realizando na área, *vis-à-vis* os medíocres resultados que apresentava. No plano institucional, objetivos desse teor sustentaram proposições de *descentralização, maior transparência e accountability dos processos decisórios*, acompanhados do reforço da *participação social* - grandes idéias-força que fechavam o círculo da democratização do Estado (DRAIBE, 2002, p. 6, grifo do autor).

Diante desses desafios, coube ao país buscar formas de superar as fragilidades acumuladas. Segundo Draibe (2002), já a partir de meados da década de 1990 pôde-se observar uma reorientação do governo federal centrada no redesenho da estratégia de desenvolvimento social brasileira. Tem-se, com isso, a formação de uma nova agenda, evidentemente não isenta de contradições e tensões, coincidente com o período que vai de 1995 a 2002. Como resultado, observou-se um razoável esforço no sentido de aprimorar as instituições responsáveis pela promoção das políticas sociais, muito embora os resultados tenham se mostrado decepcionantes em face da insuficiência na conformação de um novo patamar para a proteção e o bem-estar social no país (DRAIBE, 2002).

Sob outra perspectiva, embora não dissonante da visão defendida por Draibe, inscreve-se a consideração de Monnerat e Souza (2011), segundo a qual o sistema de proteção social previsto na CF/88 não tenha sido de todo implementado até hoje, principalmente em termos de uma articulação entre seus três pilares (saúde, previdência e assistência social), tendo concorrido fortemente para isso a conjuntura política e econômica desfavorável verificada imediatamente após a promulgação da Carta Magna. Como resultado, as três áreas sociais obedeceram a cursos próprios, fundamentados, entre outras coisas, na diversidade financeira e orçamentária o que, mediante aos sucessivos contingenciamentos experimentados pelas políticas de Seguridade Social, termina por promover a concorrência entre as áreas na busca por recursos (MONNERAT;

SOUZA, 2011). Verificamos, com isso, um reforço no direcionamento segmentado e fracionado no que tange à área das políticas sociais, em prejuízo de ações intersetoriais nesse campo.

Segundo Monnerat e Souza (2011), em que pese o fato da saúde incorporar a diretriz da intersetorialidade em sua Lei Orgânica, datada de 1990, esse princípio tem se cumprido muito mais em termos intrasetoriais. Conforme os autores, isso se deve em grande medida a própria consolidação alcançada pelo setor, que dessa forma, não obstante uma série de dificuldades, alcança legitimidade e força política para se sustentar até certo grau por conta própria. Por outro lado, o mesmo não ocorre no campo da assistência social. Esta, por seu turno, se mostra muito mais permeável ao desenvolvimento de ações integradas e concertadas, estando a intersetorialidade prevista em várias de suas normativas. Todavia, a história da conformação desse campo no país, marcada pelo clientelismo e assistencialismo, acaba por emprestar reduzida capacidade institucional, política e financeira ao setor (MONNERAT; SOUZA, 2011).

Finalmente, em se tratando do terceiro elemento a compor a tríade da Seguridade Social brasileira, temos que a Previdência Social se apresenta como a mais avessa entre as três políticas à prática de ações articuladas. Ainda conforme Monnerat e Souza (2011):

(...) essa área se caracteriza por uma trajetória técnica e política bastante hermética, situação que até então não favoreceu a disseminação de propostas de mudanças, principalmente aquelas que dizem respeito à integração de ações entre diversas áreas de políticas. Se o princípio constitucional da descentralização não se coloca para a Previdência Social, a lógica intersetorial ainda parece estranha ao contexto desta arena política. Decerto, o status institucional da previdência faz com que as propostas relativas à integração com outras áreas setoriais tenham enorme dificuldade de penetração no âmbito dessa política” (MONNERAT; SOUZA, 2011, p. 42).

Vemos com isso, que a lógica da intersetorialidade no campo das políticas sociais no país ainda se configura com um sério desafio às práticas pretéritas, calcadas em ações descoordenadas, fragmentadas e especializadas. Esses fatores são fundamentais para que compreendamos a dimensão intersetorial em

seu estado atual. Não restam dúvidas de que, embora vislumbre-se avanços, esses ainda se fazem sentir de modo pontual e, diante disso, eclipsados pela proporção das fragilidades observadas. Não obstante isso, ações nesse sentido têm sido executadas crescentemente, o que permite falarmos numa evolução das práticas intersetoriais no âmbito das políticas públicas brasileiras.

Porém, para que obtenham êxito, faz-se necessário uma concepção prévia dos fundamentos que sustentam essa iniciativa. Nesse sentido, Cunill-Grau (2005) nos fala em duas premissas: i) de fundamento expressamente político, que se traduz na noção de que todas as políticas públicas que buscam estratégias globais de desenvolvimento devem ser planejadas e executadas intersetorialmente, em especial aquelas voltadas para melhoria da qualidade de vida da população; ii) de fundamento técnico, alicerçada na noção de que o compartilhamento de recursos possibilita as melhores soluções para os problemas sociais. No primeiro caso, temos que os setores interagem mantendo a especialidade dos seus campos de conhecimento, portanto, sem alterar a lógica convencional da organização governamental (setorizada). Por seu turno, a segunda premissa admite as grandes lógicas de ação coletiva e mecanismos de coordenação social, caso em que a intersetorialidade pode resultar em articulações entre o setor público, o setor social e o setor mercantil (CUNILL-GRAU, 2005, p. 2).

De posse das concepções discutidas até aqui, prosseguiremos a seguir com a apresentação e qualificação do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social e do Programa BPC na Escola.

3.3 O Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC)

O Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social é um direito constitucionalmente garantido a toda e qualquer pessoa com 65 anos ou mais ou que possua alguma deficiência⁴ e que comprove não possuir meios para prover

⁴ Conforme o parágrafo 2º da Lei nº 8.742/93 (LOAS): “Para efeito de concessão deste benefício, considera-se pessoa com deficiência aquela que tem impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas. (Redação dada pela Lei nº 12.470, de 2011)”.

seu próprio sustento nem tê-lo provido pela sua família. Embora previsto pela CF/88 por meio do artigo 203, o benefício só foi efetivamente regulamentado no ano de 1993, com a entrada em vigor da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) – Lei nº 8.742, de 7 de dezembro daquele ano. Seu efetivo pagamento por parte do governo federal, contudo, teve início somente a partir do ano de 1996.

O BPC se inscreve na lógica da Proteção Social brasileira e se constitui em um benefício individual, intransferível e não-vitalício pago na razão de um salário-mínimo às pessoas que cumpram os critérios estabelecidos para sua concessão, mediante prévia requisição. Cabe ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), por meio da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), a implementação, coordenação, regulamentação, financiamento, monitoramento e avaliação do benefício, competindo sua operacionalização ao Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS).

Os critérios para a concessão do BPC foram sendo alterados ao longo do tempo, prevalecendo atualmente, no caso da pessoa idosa, a necessidade de comprovação de renda per capita mensal inferior a $\frac{1}{4}$ de salário-mínimo e idade igual ou superior a 65 anos, já em se tratando da pessoa com deficiência, o corte de renda é o mesmo, porém, o requerente necessita passar pelas avaliações médico-pericial e social, realizadas por técnicos do INSS.

Segundo dados disponibilizados pelo MDS⁵, relativos ao mês de fevereiro de 2015, o BPC é pago atualmente a 4.151.845 beneficiários, sendo destes 1.885.193 pessoas idosas e 2.266.652 pessoas com deficiência.

3.4 O Programa BPC na Escola

O Programa de Acompanhamento e Monitoramento do Acesso e Permanência na Escola das Pessoas com Deficiência, Beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada (BPC na Escola) foi instituído em 2007, por meio da Portaria Interministerial nº 18, tendo por objetivo garantir o acesso e a permanência na escola das pessoas com deficiência, prioritariamente na faixa

⁵ Disponíveis no seguinte endereço: <http://www.mds.gov.br/relocrys/bpc/docs/downloads/2015/FevTodos.pdf>.

etária de zero a dezoito anos, beneficiárias do BPC (BRASIL, 2011a). O Programa nasceu sob a égide da intersetorialidade ao prever que o seu desenvolvimento deveria se dar mediante a articulação de ações entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o Ministério da Educação (MEC), o Ministério da Saúde (MS) e a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR), e envolver compromissos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Nesse sentido, a gestão do Programa no âmbito federal é realizada de forma intersetorial, mediante a conformação de um Grupo Gestor Interministerial (GGI) constituído por dois representantes de cada órgão envolvido, um titular e um suplente, totalizando oito componentes. A coordenação do GGI corre por conta do MDS. Nas esferas estadual e municipal há paralelismo no modelo de gestão, com a necessidade de conformação de um Grupo Gestor Estadual (GGE), constituído por unidade federativa, e de um Grupo Gestor Local (GGL), responsável pela coordenação da operacionalização do Programa no âmbito municipal.

Para consecução do seu intento, o BPC na Escola apresenta como diretriz orientadora principal a identificação das barreiras que impedem ou dificultam o acesso e a permanência de crianças e adolescentes com deficiência beneficiárias do BPC na escola, bem como o desenvolvimento de iniciativas intersetoriais, envolvendo as políticas de assistência social, educação, saúde e direitos humanos, com o fito de articular ações que permitam a superação das barreiras identificadas.

Conforme a Nota Técnica nº 01/2010, emitida pelo GGI do Programa, o BPC na Escola se organiza a partir de quatro eixos principais, os quais objetivam:

- 1) Identificar, anualmente, entre os beneficiários do BPC, de 0 a 18 anos, aqueles que estão na escola e fora dela;
- 2) Identificar as principais barreiras para o acesso e permanência na escola das pessoas com deficiência beneficiárias do BPC;
- 3) Realizar estudos e desenvolver estratégias conjuntas para superação destas barreiras;

- 4) Realizar o acompanhamento sistemático das ações desenvolvidas pelos entes federados que aderirem ao Programa (BRASIL, 2010a, p. 2).

Segundo informa o Documento Orientador do Programa (BRASIL, 2011a), no ano de 2007 foi realizado o pareamento entre as bases de dados do Cadastro Administrativo do BPC (DATAPREV/MPS, base de 2007) e do Censo Escolar (INEP/MEC, ano base 2006), indicando que dos 340.536 beneficiários do BPC com deficiência na oportunidade, na faixa etária de zero a dezoito anos, 239.962 (70,47%) encontravam-se sem registro no sistema regular de ensino. Tendo em vista o comprometimento da qualidade de vida, dos direitos de cidadania, da igualdade de condições de acesso e permanência na escola, da autonomia e independência desse público, manifestos pelos dados em questão, criou-se no mesmo ano o Programa BPC na Escola. Tal iniciativa fundamentou-se na necessidade de se corrigir as graves distorções identificadas no acesso de pessoas com deficiência em situação de vulnerabilidade social ao sistema regular de ensino no país.

Ao mesmo tempo, notando a complexidade que envolve o fenômeno, uma vez que os impedimentos de ordem física, mental, intelectual ou sensorial em interação com múltiplas barreiras envolvendo, entre outras, aquelas de caráter social, cultural, econômico e ambiental⁶, tornam a questão da deficiência um atributo não da pessoa em si, mas fruto da inadequação da realidade social para promover os meios garantidores da igualdade de condições e oportunidades para todos, o Programa BPC na Escola foi pensado como uma iniciativa que necessariamente deveria reunir uma diversidade de políticas sociais. Nesse sentido, a Portaria Normativa Interministerial nº 18/2007, que o constitui, reconhece em seu preâmbulo:

(...) a necessidade da articulação entre os programas, projetos e serviços de educação, assistência social e saúde por intermédio de ações intersetoriais que promovam o acesso e permanência das pessoas com

⁶ Conforme preceitua a Convenção Internacional sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência (realizada em 2007, em Nova Iorque), da qual o Brasil foi signatário e que no país toma força de emenda constitucional em face da ratificação do ato pelo Congresso Nacional em 2008.

deficiência beneficiárias do BPC/LOAS à escola, visando a consolidação do direito de todos à educação (BRASIL, 2007, p. 6).

Diante da instituição do Programa, em 2008 foi realizado o processo de adesão inicial ao BPC na Escola, o que resultou no comprometimento dos 26 Estados, do Distrito Federal e de 2.622 Municípios (incluindo todas as capitais) com o seu desenvolvimento. A partir de então teve início o processo de formação dos grupos gestores locais e, em seguida, a realização de encontros estaduais para capacitação dos responsáveis por sua operacionalização, o que culminou na formação de 3.205 técnicos, representantes de 2.294 Municípios, no período de outubro de 2008 a outubro de 2009 (BRASIL, 2011 a).

As iniciativas postas em prática pelos municípios para implementação do BPC na Escola, que incluem, entre outras coisas, a aplicação do Questionário para Identificação das Barreiras para o Acesso e Permanência na Escola das Pessoas com Deficiência Beneficiárias do BPC e sua inserção no Sistema BPC na Escola, resultaram na aplicação e cadastramento de 219 mil questionários, no período de dezembro de 2008 a maio de 2010 (BRASIL, 2011a). Em função disso, foi possível realizar a avaliação dos resultados obtidos por meio da aplicação da ferramenta em questão e, a partir daí, houve a implementação de ações macro por parte dos órgãos envolvidos com o fito de promover a eliminação das barreiras para acesso e permanência na escola do público do Programa, conforme informa o Documento Orientador do BPC na Escola:

Com a finalidade de assegurar o acesso e promover a participação e aprendizagem dos beneficiários do BPC, com deficiência, o Ministério da Educação, em 2010, disponibilizou no âmbito do Programa Escola Acessível, recursos financeiros destinados à adequação dos prédios escolares para acessibilidade, contemplando 4.197 estabelecimentos de ensino, com matrículas de beneficiários com deficiência, do BPC.

Em 2010, 2.778 escolas com matrículas de beneficiários com deficiência, receberam Salas de Recursos Multifuncionais e 469 escolas, com matrículas de beneficiários com deficiência foram contempladas pelo Programa de Disponibilização de Notebooks para estudantes cegos (BRASIL, 2011a, p. 5).

Atualmente, a adesão ao Programa atinge, além do Distrito Federal, 4.677 municípios de todos os estados do país, o que corresponde a 83,97% dos municípios brasileiros. Tamaña inserção resulta na cobertura de 435.800 crianças e adolescentes com deficiência, beneficiários do BPC, segundo dados do Sistema BPC na Escola relativos a 31 de dezembro de 2015. Chama a atenção, ainda, o avanço do percentual de beneficiários do BPC – pessoas com deficiência, até 18 anos, inseridos na escola desde a implementação do Programa: de 29,53% em 2008 para 63,38% em 2013, segundo o pareamento do BPC na Escola 2012 (BPC X EducaCenso), realizado em 2014.

O exposto demonstra que, na atualidade, o BPC na Escola se apresenta como uma ação consolidada e capaz de produzir resultados concretos. Além disso, trata-se de um Programa longo e com grande inserção em todo o país. Nesse sentido, se presta amplamente para análise de seus inúmeros aspectos, sejam relativos às potencialidades por ele apresentadas sejam aos desafios que ainda se colocam para o pleno alcance de seus objetivos, entre eles o que nos interessa na pesquisa em questão, a avaliação da dimensão intersetorial presente na sua instância de gestão mais ampla, na esfera federal, responsável por lançar suas diretrizes conformadoras, bem como monitorar e avaliar seus resultados. É disso que trataremos no capítulo seguinte.

4 Apresentação e Discussão dos Resultados

Neste capítulo apresenta-se os resultados obtidos a partir da análise do objeto deste trabalho, a saber, a intersetorialidade no âmbito da gestão federal do Programa BPC na Escola. De forma a cobrir as nuances apresentadas por esse aspecto no caso em questão, o debate realizado foi subdividido três partes: sob os pontos de vista teórico-conceitual e empírico e, por fim, a confrontação entre ambos.

4.1 A abordagem intersetorial nas normativas e documentos que orientam o Programa BPC na Escola

A análise da legislação que cria o Programa BPC na Escola evidencia que a iniciativa parte de uma visão em que a dimensão intersetorial é tomada como elemento fundamental para o alcance dos objetivos por ela propostos. Isto é apresentado com clareza já no preâmbulo da Portaria Normativa Interministerial nº 18, de 24 de abril de 2007, que cria o Programa, a qual reconhece a necessidade de articulação entre diferentes políticas, de forma intersetorial, para a garantia do direito à educação para todos:

CONSIDERANDO a necessidade da **articulação** entre os **programas, projetos e serviços de educação, assistência social e saúde** por intermédio de **ações intersetoriais** que promovam o acesso e permanência das pessoas com deficiência beneficiárias do BPC/LOAS à escola, visando a consolidação do direito de todos à educação; resolvem:

Art. 1º Criar o Programa de Acompanhamento e Monitoramento do Acesso e Permanência na Escola das Pessoas com Deficiência Beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social - BPC/LOAS, com prioridade para aquelas na faixa etária de zero a dezoito anos (BRASIL, 2007, p.1, grifo nosso).

Tendo-se em vista que o preâmbulo apresenta os fundamentos filosóficos, políticos e ideológicos que se deseja imprimir a uma normativa, o excerto em questão evidencia o compromisso do legislador com uma ação que deve, necessariamente, ser executada de forma articulada e intersetorial, a partir do envolvimento das políticas de educação, assistência social e saúde. Além disso, a própria espécie normativa escolhida para dar origem ao Programa, uma portaria interministerial, assinada pelos ministros das três áreas citadas, conjuntamente com o Secretário de Direitos Humanos, mostra a coerência com o encaminhamento escolhido.

Vemos, assim, que o BPC na Escola apresenta em sua própria composição “genética”, a marcação intersetorial. De forma que o Programa nasce perpassado por esse caráter, o que demonstra a intenção prévia e, portanto, planejada de uma condução nesse sentido. A normativa abarca essa perspectiva, ainda, no plano

das ações que estruturam a iniciativa, ao informar que o Programa compreende, entre outros, “o desenvolvimento de estudos intersetoriais que identifiquem as barreiras que impedem ou dificultam o acesso e a permanência na escola (...), indicando ações e políticas visando à superação dessas barreiras (...)” (BRASIL, 2007, p. 2).

Além disso, a mesma normativa prescreve que o apoio técnico e financeiro a ser conferido por intermédio do Programa no âmbito dos Sistemas de Ensino e aos órgãos que compõem os Sistemas Único de Assistência Social (SUAS) e de Saúde (SUS) deve se dar mediante, entre outras coisas, “fomento do diálogo intersetorial no âmbito local para a consolidação de uma rede de apoio à inclusão das pessoas com deficiência beneficiárias do BPC/LOAS no sistema de ensino” (BRASIL, 2007, p. 3). Com isso, percebe-se que a dimensão intersetorial não é diretriz norteadora apenas das ações do GGI, isto é, presente apenas na arena da gestão federal do Programa, mas também linha de ação a ser assumida pelas demais esferas gestoras: estadual, distrital e municipal.

Outra referência fundamental para se compreender as ações sob competência da gestão federal do Programa é o Protocolo de Ações Intersetoriais, elaborado pelo GGI. O documento, datado de agosto de 2011, descreve em maiores detalhes as “medidas que serão implementadas, no período de 2011/2014, pelos Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), da Educação (MEC), da Saúde (MS) e Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR)” (BRASIL, 2011b, p. 2) com o fito de contribuir para o atendimento do público do BPC na Escola mediante uma abordagem integrada das políticas e de ações intersetoriais. O protocolo apresenta objetivos a serem alcançados pelos quatro órgãos setoriais responsáveis pelo Programa como também pelo GGI. Ademais, são definidas ações voltadas para o alcance dos objetivos traçados e, dentro dessas, as estratégias a serem desenvolvidas. Apresentamos abaixo um quadro-resumo no qual constam tais definições até o nível das ações.

Quadro 2: Objetivos e Ações, segundo órgãos e instâncias federais do Programa BPC na Escola

Órgão/ Instância	Objetivo	Ação
GGI	<p>Promover a Articulação das Ações Intersetoriais Desenvolvidas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios no âmbito do Programa BPC na Escola, envolvendo as Políticas de Educação, Assistência Social, Saúde e Direitos Humanos.</p>	<p>Ação 1: Desenvolver mecanismos de planejamento estratégico para o monitoramento das ações intersetoriais a serem desenvolvidas pelos entes federados participantes do Programa BPC na Escola.</p> <p>Ação 2: Fortalecer a participação dos gestores estaduais no planejamento e monitoramento das ações intersetoriais a serem desenvolvidas pelos entes federados participantes do Programa BPC na Escola.</p> <p>Ação 3: Ampliar a abrangência do Programa BPC na Escola.</p> <p>Ação 4: Construir Indicadores para o monitoramento do Programa BPC na Escola.</p> <p>Ação 5: Qualificar o processo de avaliação das ações intersetoriais desenvolvidas pelos entes federados participantes do Programa BPC na Escola.</p> <p>Ação 6: Articular com o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente para assegurar o Direito à Educação do público do Programa BPC na Escola.</p>
MDS	<p>Contribuir para ampliação das possibilidades de inclusão de crianças e adolescentes com deficiência, beneficiárias do BPC, na rede de serviços socioassistenciais e de outras políticas, com vista à melhoria da qualidade de vida.</p>	<p>Ação 1: Promover o acompanhamento das Crianças e adolescentes com Deficiência, Beneficiárias do BPC e suas Famílias.</p> <p>Ação 2: Consolidar o Programa BPC na Escola nos municípios que aderiram ao Programa BPC na Escola em 2008.</p> <p>Ação 3: Incentivar a participação de novos municípios no Programa BPC na Escola.</p> <p>Ação 4: Qualificar o monitoramento do Programa BPC na Escola.</p> <p>Ação 5: Fortalecer as ações de inserção dos beneficiários na rede socioassistencial.</p> <p>Ação 6: Desenvolver mecanismos de apoio financeiro para as ações de acompanhamento das crianças e adolescentes com deficiência, beneficiárias do BPC e suas famílias.</p>
MEC	<p>Ampliar e fortalecer a Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva, garantindo o Acesso, Participação e Aprendizagem na Escola do Público do Programa BPC na Escola - Crianças e Adolescentes, de zero a dezoito anos de idade, com Deficiência, Beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social – BPC.</p>	<p>Ação 1: Identificar os Beneficiários do BPC, com deficiência, na faixa etária de 0 a 18 anos, que estão dentro e fora da Escola.</p> <p>Ação 2: Assegurar o Atendimento Educacional Especializado (AEE) no contra turno da escolarização, para o público do Programa BPC na Escola - crianças e adolescentes, de 0 a 18 anos, com deficiência, beneficiárias do BPC.</p> <p>Ação 3: Promover a articulação das ações do Programa BPC na Escola, com as ações do Programa Escola Acessível, salas de recursos multifuncionais e formação continuada de professores.</p> <p>Ação 4: Ampliar as ações pedagógicas e de acessibilidade visando ao desenvolvimento inclusivo da escola, por meio de programas educacionais que dão suporte ao acesso, participação e aprendizagem na escola do público do Programa BPC na Escola - crianças e adolescentes, de 0 a 18 anos, com deficiência, beneficiárias do BPC.</p> <p>Ação 5: Promover a formação continuada de gestores da educação especial, na perspectiva da educação inclusiva, de forma presencial.</p> <p>Ação 6: Disseminar informações relativas à pesquisa domiciliar para identificação das barreiras que impedem o acesso à escola das pessoas com deficiência beneficiárias do BPC.</p>
MS	<p>Ampliar o acesso de crianças e adolescentes de 0 a 18 anos, que recebem o Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social, às ações primárias e especializadas de reabilitação e atenção à saúde, para promover a inclusão educacional.</p>	<p>Ação 1: Promover o desenvolvimento de projetos para a implantação de programas, ações e unidades de reabilitação para compor as Redes Estaduais de Serviços de Reabilitação.</p> <p>Ação 2: Considerar em suas publicações a adequação das Unidades Básicas de Saúde quanto às Normas Técnicas de Acessibilidade da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT.</p> <p>Ação 3: Promover o desenvolvimento de projetos para capacitação de profissionais da atenção básica à saúde, para acolhimento e ações básicas de reabilitação às crianças e adolescentes do Programa BPC na Escola.</p> <p>Ação 4: Apoiar com material informativo as capacitações de profissionais da atenção básica (Equipes Saúde da Família e Agentes Comunitários de Saúde), tendo em vista o público do Programa BPC na Escola.</p>

SDH/PR	Articular para que as diversas políticas públicas atendam os beneficiários do Programa BPC na Escola.	<p>Ação 1: Esclarecer, informar e monitorar as ações do Programa BPC na Escola.</p> <p>Ação 2: Garantir que todas as crianças e adolescentes com deficiência, beneficiárias do BPC, estejam frequentando a Escola.</p> <p>Ação 3: Capacitar e informar os conselheiros de direito da criança e do adolescente e conselheiros tutelares para que cumpram seu papel de proteção integral das crianças e dos adolescentes.</p> <p>Ação 4: Oportunizar que às crianças e adolescentes com deficiência beneficiárias do BPC possam frequentar a escola com garantia de equiparação de oportunidades.</p> <p>Ação 5: Informar, esclarecer e publicizar o Programa BPC na Escola por meio do portal da Secretaria de Direitos Humanos (SDH/PR) e do Observatório Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente.</p> <p>Ação 6: Esclarecer, informar e divulgar o Programa BPC na Escola de modo a ampliar a adesão dos municípios.</p> <p>Ação 7: Efetivar a garantia de direito à convivência familiar e comunitária às crianças e adolescentes com deficiência participantes do Programa BPC na Escola.</p>
--------	---	---

Fonte: Protocolo de Ações Intersetoriais do Programa BPC na Escola (BRASIL, 2011b).

As informações afiançadas acima, por meio da Portaria que cria o BPC na Escola e do Protocolo de Ações Intersetoriais, surgem corroboradas e reafirmadas mais tarde em outro documento legal de mesma natureza, a Portaria Interministerial nº 1.066, datada de 28 de agosto de 2012, que substitui a Portaria Interministerial nº 409, de 29 de abril de 2009, atualizando-a, mas mantendo iguais preceitos em relação à natureza intersetorial da gestão do Programa. Esta, assim como a normativa que origina o BPC na Escola, vem assinada pelos ministros e secretário responsáveis pelas quatro áreas envolvidas em sua gestão. O documento em questão é responsável por instituir o Grupo Gestor Interministerial do Programa BPC na Escola, o qual deve ser composto por um representante titular e um suplente de cada uma das quatro políticas diretamente envolvidas na condução da ação, educação, saúde, assistência social e direitos humanos.

A Portaria Interministerial nº 1.066/2012 traz em seu preâmbulo uma série de considerações que em seu conteúdo consolidam e, mesmo, intensificam os fundamentos prescritos na normativa que origina o Programa. Nesse sentido, concisamente, podemos ressaltar a apresentação de considerações nos seguintes termos: (i) a intersetorialidade das ações se reveste como a principal diretriz norteadora do BPC na Escola; (ii) as **principais ações** a serem desenvolvidas no âmbito do Programa devem ser **executadas de forma conjunta** pelos órgãos governamentais responsáveis pela iniciativa; (iii) a **identificação do público alvo** do Programa, assim como das **barreiras** que dificultam seu acesso e permanência

na escola, necessariamente requerem a **ação conjugada** dos órgãos envolvidos na gestão da iniciativa, **em articulação** com as políticas locais de saúde, educação e assistência social; (iv) a necessidade de que tais **ações** sejam **planejadas**, bem como suas **estratégias operacionais**, de **forma articulada pelas** quatro políticas responsáveis pelo Programa.

Tais fundamentos servem como base para a atuação do GGI do Programa BPC na Escola que, ainda, segundo o documento, reúne como suas competências, entre outras: promover a **interação** dos órgãos governamentais responsáveis pelo Programa no que concerne à oferta de políticas que fomentem a inclusão educacional do seu público alvo; estabelecer como rotina o **cruzamento de dados e informações** acerca do público atendido; definir, **conjuntamente**, compromissos, estratégias, instrumentos e procedimentos com o fito de executar o Programa e possibilitar o alcance dos seus objetivos.

Finalmente, o documento ora analisado refere que a coordenação do GGI deve ser efetuada conjuntamente pelos representantes dos ministérios da Educação e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Além disso, informa, em seu art. 7º, que cabe a todos os órgãos que compõem o GGI do Programa prestar tanto apoio técnico, como administrativo e financeiro para o desenvolvimento de suas atividades. Vemos, com isso, que embora a coordenação do GGI esteja sob a responsabilidade dos representantes das políticas de educação e assistência social, o conjunto das ações necessárias para o desempenho de suas tarefas está sob a responsabilidade da integralidade dos órgãos envolvidos, de onde se depreende que o suporte para a própria existência do GGI, segundo o regulamento, se dá de forma compartilhada por todos.

O Documento Orientador do BPC na Escola, publicado em 2011 pelo GGI, é outra fonte de informações relevante acerca das estratégias conceituais adotadas para o desenvolvimento do Programa. Ali é apresentado um breve histórico das ações desenvolvidas até aquela data no âmbito da iniciativa, bem como uma síntese dos resultados obtidos a das ações reflexas por parte dos órgãos governamentais federais para sanar as barreiras encontradas pelas esferas locais para o acesso e permanência dos beneficiários do BPC com

deficiência na escola, mediante a aplicação do Questionário junto aos beneficiários.

Tal documento reforça, uma vez mais, a pertinência do fomento à articulação intergovernamental entre os entes participantes do BPC na Escola e do fortalecimento da intersetorialidade entre as políticas públicas envolvidas no seu desenvolvimento para a superação das barreiras de acesso e permanência na escola por parte do público destinatário da ação. Com isso, expõe uma série de estratégias a serem adotadas tanto no que diz respeito às diferentes esferas governamentais envolvidas quanto às distintas políticas que devem se articular no âmbito local a fim de que o Programa logre êxito. Destaca ainda os bons resultados obtidos por intermédio de um modelo de gestão dito participativo, tendo em vista a atuação de cada ente federativo, no âmbito das políticas envolvidas, como estratégia necessária à construção de alternativas para enfrentamento dos entraves identificados.

Finalmente, o Documento Orientador do Programa apresenta as ações propostas pelo GGI, dentro da esfera de cada política responsável pelo Programa, para o biênio 2011/2012, com destaque para: a implementação de recursos acessíveis nas escolas, oferta de vagas para a pessoa com deficiência no Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), apoio financeiro para a Formação Continuada de Gestores Intersetoriais do Programa BPC na Escola, oferta de transporte escolar acessível e implementação do chamado Hotsite do Programa, meio para a publicização de informações e relatórios gerenciais, no âmbito das ações sob a reponsabilidade do MEC; a implementação do Sistema BPC na Escola, ferramenta de gestão que dá aos gestores de assistência social dos Estados, Distrito Federal e Municípios o acesso individualizado às ações e procedimentos do Programa BPC na Escola, sob a responsabilidade do MDS.

Tendo em vista as propostas acima referidas, chama a atenção o fato de que são apresentadas apenas ações tímidas e secundárias a serem desempenhadas pelos demais órgãos federais parceiros, MS e SDH/PR. Tal situação conflita com proposta anunciada pelo Programa em sua formatação

teórico-conceitual, segundo a qual este seria conduzido mediante responsabilidades compartilhadas e ações articuladas entre os órgãos governamentais envolvidos. Tendo em vista que a diretriz intersetorial é apresentada como estratégica para a superação das barreiras que dificultam o acesso e a permanência dos beneficiários do BPC com deficiência na escola, na medida em que duas das quatro políticas cujo envolvimento seria fundamental para a consecução desse objetivo aparecem subsumidas no contexto de operacionalização da iniciativa, no mínimo há que se considerar que sua quase ausência deve representar transtornos para o alcance dos objetivos propostos, em prejuízo dos destinatários dessas ações. De outra forma, a participação desses órgãos na estrutura de gestão do Programa seria dispensável.

Além das normativas acerca do Programa aqui analisadas, outra fonte documental de informações de destaque refere-se às atas relativas às reuniões do GGI. Foram disponibilizadas para a autora, pela equipe responsável pelo Programa no âmbito do MDS, as atas referentes às reuniões do GGI no período de 2011 a 2015.

Os referidos documentos revelam uma participação bastante díspar entre os diferentes órgãos sob vários aspectos, tanto no plano do acompanhamento efetivo das reuniões, quanto no envio de representantes com poder de decisão aos encontros do GGI e na assunção de responsabilidades dos órgãos no acompanhamento em geral do Programa.

Relativamente ao primeiro ponto, a participação efetiva nas reuniões do GGI, foi possível verificar dois aspectos principais, a saber, que o MEC e o MDS não só foram os mais assíduos como também aqueles que mais propuseram discussões e cobraram participação dos demais órgãos no desenvolvimento das ações do Programa, bem como os que participam das reuniões com maior número de representantes (neste último aspecto, o destaque de participação se dá por parte do MDS, que regularmente encaminha três ou quatro representantes por reunião), tendo, portanto, participação mais efetiva durante os encontros do GGI. A posição assumida pelos dois ministérios até certo ponto pode ser considerada natural, uma vez que ambos são normativamente os responsáveis por coordenar o

GGI. Por outro lado, a reduzida participação do MS e da SDH/PR em relação aos seus parceiros denota no mínimo, independentemente das razões que lhes deem causa, a falta de uma apropriação mais fecunda e efetiva daquele espaço por ambos. Ademais, tal fato indica um desequilíbrio indesejável para uma ação que se propõe intersetorial na implementação de responsabilidades efetivamente compartilhadas e no reconhecimento do pertencimento de cada órgão à gestão do Programa.

Outro aspecto relevante é que, muitas vezes, os órgãos enviam para participação nas reuniões do GGI representantes detentores de cargos técnicos ou consultores, isto é, servidores com reduzido poder decisório. Esse ponto é muito pertinente uma vez que estamos falando aqui da instância colegiada responsável pela gestão nacional do Programa, de modo que em seu âmbito são discutidas questões estratégicas para o desenvolvimento do BPC na Escola e, nesse sentido, a ausência de representantes em condições de decidir pode provocar uma certa paralisia em se tratando de discussões de maior densidade política.

Além disso, muitas vezes representantes do nível técnico não têm pleno acesso a uma visão global das interconexões e possíveis implicações arroladas em uma dada questão, detendo conhecimento apenas parcial de suas possíveis dimensões, de tal forma que sua plena participação pode resultar prejudicada nesses casos. Nesse sentido, muito mais lógico seria poder-se contar, senão em todas ocasiões, ao menos no mais das vezes ou em reuniões cuja pauta abarque questões de maior densidade, com os titulares ou suplentes designados pelo órgão setorial para compor o GGI, de forma a assegurar de fato o caráter decisório e estratégico que essa instância tem a desempenhar. Afinal, a programação dessas reuniões prevê encontros com periodicidade bimestral, o que aparentemente é uma frequência bastante razoável tendo-se em vista que as reuniões ordinárias do GGI não devem ultrapassar seis encontros ao ano.

Finalmente, cabe destacar que as atas das reuniões do GGI evidenciam, até certo ponto, que também a responsabilização assumida por cada um dos entes envolvidos na iniciativa se dá de forma desigual. A análise dos documentos

revela que muitas vezes os órgãos envolvidos são cobrados não só a terem uma atuação mais efetiva no cumprimento das ações que lhes competem em termos normativos, como também a se tornarem mais proativos na assunção de novas responsabilidades. Nesse ponto o exemplo dos seminários formativos destinados aos municípios com adesão ao Programa, que devem ser realizados pelos estados e distrito federal com o apoio do GGI, é bastante ilustrativo.

A despeito da importância da participação de representantes de todos os órgãos que compõem a gestão do Programa nas capacitações promovidas, tanto em função do valor simbólico representado na ação como em termos práticos, observa-se que isso nem sempre acontece. Nesse caso, o que se deu em 2014 é bastante significativo. Nesse ano a participação de representantes da SDH/PR foi reduzida e o MS deixou de enviar representantes para os seminários de formação intersetorial promovidos nos estados. Tendo em vista que o GGI é referência para os demais entes federativos – no sentido de representar um modelo a ser seguido –, que, por sua vez também devem compor grupos gestores intersetoriais e que cada órgão desempenha papel fundamental na efetivação do Programa como um todo, em especial no que se refere à capacitação dos agentes locais que irão executar as ações do BPC na Escola, tais ausências se fazem sentir não só como uma sobrecarga para os demais parceiros como também sob a forma de um comprometimento aquém do necessário no desempenho de ações que devem ser compartilhadas para que alcancem a efetividade a que se propõem. Ao mesmo tempo, podem ocasionar embaraços às relações interinstitucionais com o risco de trazer ruídos prejudiciais à sinergia requerida numa perspectiva que se diz intersetorial.

Com base em todo o material analisado até aqui, foi possível traçar um panorama conceitual por meio do qual apresentamos sinteticamente o padrão de intersetorialidade para o Programa BPC na Escola, segundo o proposto nas normativas e demais documentos que o estruturam.

As informações aqui condensadas serão cotejadas com aquelas dispostas no item que segue, o qual apresentará o padrão empírico encontrado por meio da análise das entrevistas realizadas com representantes do GGI das quatro áreas

responsáveis pelo Programa. Com isso, procederemos, de imediato, à análise comparativa entre ambos os modelos, no intuito de avaliarmos a aproximação entre o projetado e a realidade prática do fenômeno em estudo.

4.2 A dimensão intersetorial do Programa BPC na Escola sob a perspectiva de representantes do Grupo Gestor Interministerial

Consoante os parâmetros propostos por esta pesquisa, à análise do corpo documental referente ao Programa BPC na Escola devemos somar os discursos elaborados por aqueles que de fato empreendem as ações concernentes ao seu caráter intersetorial em âmbito federal, os representantes dos órgãos setoriais que compõem o GGI. A realização de entrevistas com quatro dos oito membros oficiais do grupo, provenientes de cada um dos órgãos responsáveis pelo Programa, a partir de um roteiro semiestruturado, serviu como fonte para acessarmos as percepções e explicações elaboradas por seus membros. De posse desses dados, efetuamos a análise das falas obtidas para, em seguida, procedermos à confrontação entre o textualmente definido e o percebido por quem participa ativamente desse processo.

Com o propósito de evitar possíveis embaraços aos entrevistados, optou-se por garantir o anonimato das fontes, de forma que elas serão apresentadas, na medida em que forem citadas, meramente como Representante 1, Representante 2, Representante 3 e Representante 4. Nesse mesmo sentido, não se fará menção explícita ao órgão a que pertence o entrevistado, tomando-se em conta que, diante de uma população tão diminuta, tal referência poderia facilmente identificá-lo.

Importa referir que o grupo entrevistado se apresenta bastante heterogêneo no que diz respeito ao tempo de participação e experiência relacionada ao Programa. De forma que encontramos quem o acompanhe a não mais do que alguns meses e quem participe do GGI a mais de cinco anos. Temos, com isso, distintos graus de apropriação no que se refere à cronologia de fatos significativos tanto no que concerne à própria elaboração filosófica e operativa do Programa BPC na Escola como de sua evolução histórica. Isso se deve, em grande medida,

a aspectos inerentes à própria administração pública, uma vez que, ao atravessar distintas gestões e momentos políticos diferenciados no interior delas, é de se esperar que ocorra certa rotatividade de representantes em áreas-chave dessas organizações.

Tal situação, contudo, irá se dar em diferentes medidas a depender das especificidades político-administrativas encontradas em cada órgão. Em se tratando do que pôde-se observar no caso do BPC na Escola, foi identificada uma grande estabilidade e constância na representatividade do órgão coordenador do Programa, o MDS, enquanto, em contraponto, encontramos a situação da SDH/PR, que durante o ciclo de vida do Programa passou por alterações em sua estrutura e reiteradas mudanças em seu corpo administrativo. Evidentemente, isso se refletiu na representatividade do órgão junto ao GGI. No caso, mediante sucessivas mudanças na composição dos representantes daquela organização. Por seu turno, as alternâncias verificadas no caso do MS foram menos significativas e, menores ainda, quando tratamos da composição indicada pelo MEC.

Em que pesem as implicações de situações como essa em termos de uma contínua perda de memória institucional relativa às experiências até mesmo por parte da própria organização junto ao Programa, isso não é necessariamente negativo no que tange à pesquisa aqui apresentada. Visto que, distintos graus de experiência e apropriação em relação ao Programa podem representar uma miríade de visões e patamares de percepção acerca da iniciativa estudada, tornando as possibilidades de explorar diferentes dimensões do tema analisado mais rica.

A partir das entrevistas realizadas, pôde-se observar uma homogeneidade bastante razoável entre as visões expressas pelos membros do GGI em termos de conhecimento e alinhamento acerca da compreensão do Programa BPC na Escola e do que sejam seus objetivos finais. Da mesma forma, os entrevistados manifestaram consenso quanto à importância da iniciativa e de sua construção e gestão segundo parâmetros intersetoriais.

Esse compartilhamento de percepções demonstra que, a despeito da alternância na composição do GGI – situação mais comum entre alguns parceiros do que outros –, a iniciativa já alcançou um significativo grau de enraizamento entre os órgãos setoriais envolvidos, a ponto de que as mudanças observadas não levam necessariamente a um constante retorno às concepções básicas da ação a fim de que os novos membros delas se apropriem. Isso denota que, pelo menos segundo essa perspectiva, houve êxito quanto à internalização do Programa e de seus princípios fundamentais. Isso é importante na medida em que a formação de dado senso comum em torno da ação denota êxito na sua legitimação como empreendimento a ser incorporado por todos e, por conseguinte, na formação de uma rotina a ele associada no interior de cada uma das áreas. Ao mesmo tempo, contribui para a desvinculação de sua perspectiva de continuidade, sob os princípios que a regem, das sucessivas e inevitáveis mudanças e reorientações que as áreas venham a experimentar.

Nenhum dos entrevistados ocupava o cargo no órgão que representa quando da concepção do Programa. No entanto, o Representante 1, o mais antigo entre todos os entrevistados na gestão do BPC na Escola, informa que sua chegada ao posto se deu justamente no momento em que se elaboravam as bases para a operacionalização da iniciativa, fase em que se decidiam, entre outras coisas, a forma como se daria o repasse financeiro aos municípios para a execução da ação e a elaboração do Questionário para a identificação das barreiras de acesso à escola. Nesse sentido, informou que já naquela oportunidade as definições ocorriam fundadas na perspectiva da intersetorialidade, em especial, no que tange à elaboração do Questionário, que se deu de forma conjunta, mediante constante diálogo entre os parceiros:

(...) claro que a gente acaba conhecendo a história, para se inteirar do Programa e do processo, após a Portaria [de criação do BPC na Escola], de operacionalização. Então, precisava ter um sistema, precisava ter o questionário, a forma de repasse de recursos aos municípios, toda essa estruturação do Programa após a Portaria. (...) E muita coisa disso tudo foi construída de forma intersetorial, especialmente, a construção do Questionário, com muitas questões que foram levantadas a partir da experiência das pessoas dos outros ministérios, que estavam colaborando. Havia um Grupo de Trabalho, não havia ainda o Grupo

Gestor – não com esse nome –, em que as pessoas do MEC, do MS, da SDH e do MDS participaram. Foi bastante rica essa possibilidade de construir, e, praticamente, isso levou um ano até a gente conseguir abrir para as adesões [dos entes federativos] e ter o Questionário validado (Representante 1).

Entreve-se, a partir dessas considerações, que, embora seja salutar o esforço para a implementação de ações verdadeiramente intersetoriais, isso demanda uma disponibilização de tempo muito intensa. Assim como devem ser intensos os esforços em busca da superação das principais dificuldades para a implementação de um modelo de gestão articulado e cooperativo.

Diante disso, dois dos entrevistados apontaram a intersetorialidade ao mesmo tempo como o maior desafio e a maior potencialidade do Programa. Segundo os representantes, se por um lado está-se unindo esforços em prol de uma articulação, o que é um aprendizado muito positivo, por outro, está-se aprendendo a fazer já com o jogo em andamento, isto é, trazendo-se para a instância de gestão compartilhada, as preconcepções, hábitos e tradições dos campos de origem.

Essa bagagem que acompanha a todos implica a necessidade de se estabelecer concepções concertadas acerca de definições que têm compreensões distintas para uma ou mais áreas. Isso quer dizer que se faz necessário um empenho extra na aplicação prática da intersetorialidade, não apenas em termos de dispêndio de tempo para o estabelecimento de diálogos nesse sentido, mas também na sensibilização e mobilização dos agentes para esse fim. Tal situação pode introduzir uma dose adicional de dificuldades, visto que requer dos agentes envolvidos verdadeira abertura para a compreensão das vicissitudes próprias de cada área, bem como do modo de fazer internalizado por cada uma delas.

E, às vezes, a gente quase se apercebe fazendo as coisas nas mesmas casinhas, simplesmente andando junto (Representante 2).

Há a necessidade de alinhamento de conceitos, porque há as tradições das áreas. Não é ficar tudo igual, mas a gente compreender a noção do outro sobre aquilo. (...) Quando você faz junto, além de fazer junto, você começa a compreender de verdade como é que o outro faz (Representante 3).

Além do mais, há que se considerar que os ritmos e tempos variam no interior das instituições e, num exercício intersetorial, haverá que se coordenar com muito rigor essas diferenças para que não se caia no equívoco de apenas distribuir tarefas que sejam cumpridas setorialmente sobre as quais apenas cada um reporte o andamento aos demais parceiros, mas que se alcance um ajuste fino que permita a realização de ações verdadeiramente concertadas. Afinal, esse é um princípio basilar para a construção de sinergias. Embora significativamente desafiador.

Por seu turno, os representantes dos outros dois órgãos setoriais entrevistados, embora também façam referência à interveniência das idiossincrasias institucionais na condução e gestão do grupo, não elevam esse tema ao patamar de desafio, pontuando diferentes percepções acerca desse tema. Para a Representante 4, é necessário, antes de tudo, que o Programa alcance verdadeira relevância dentro dos órgãos envolvidos, caso contrário, não obstante o grande empenho e comprometimento existente entre os membros do GGI, não serão disponibilizados os recursos necessários para as ações no âmbito do BPC na Escola. Ainda segundo sua visão, isso não acontece de fato, nem mesmo dentro do MDS, órgão que encabeça o Programa. De modo que, somente a boa vontade apresentada pelos representantes do GGI mostra-se insuficiente o avanço das iniciativas.

Exemplo disso seria o outro desafio identificado pelo Representante 4, a dificuldade de se obter dados no âmbito do BPC na Escola e, especialmente, de analisá-los. Tais informações seriam fundamentais para o desenvolvimento do Programa, uma vez que sem o diagnóstico da realidade dos seus beneficiários e dos impactos das suas ações, não se faria mais do que planejar a partir de suposições. Assim, ambos os desafios estariam inter-relacionados, na medida em que o segundo é consequência do primeiro, tomando-se em conta que, segundo a ótica do entrevistado, é a ausência de suporte por parte das instâncias superiores dos órgãos que deságua na falta de provimento dos instrumentos básicos para o bom andamento da ação.

O Representante 1, segue uma lógica similar, porém, com nuances um tanto diferenciadas. Entende que o maior desafio enfrentado pelos membros do GGI é fazer com que todos os órgãos participantes da gestão do BPC na Escola assumam o Programa como ação preponderante dentro de suas estruturas. Entretanto, diferentemente da narrativa oferecida pelo Representante 4, entende que o MDS já obteve êxito nessa internalização. Hoje em dia, as discussões realizadas pelo Ministério incluiriam a inserção do público do BPC na Escola nos demais serviços da rede socioassistencial e, mesmo, nos serviços oferecidos pelas outras políticas. O MEC seguiria o mesmo caminho, uma vez que incluiu o Programa em seu planejamento, com metas estipuladas no plano da educação inclusiva.

Por outro lado, o mesmo não teria acontecido ainda no âmbito do MS e da SDH/PR. Segundo a percepção do entrevistado, o MS teria sido bastante participativo em determinado momento, contudo, teria havido um recuo nesse sentido. Após ter privilegiado o BPC na Escola entre as ações ministeriais, no presente, teria abandonado essa linha. Isso se refletiria também na participação de seus representantes junto ao GGI. O Representante 1 considera que após uma participação efetiva nessa instância, o MS teria passado a se abster de uma atuação mais ativa, deixando inclusive de encaminhar seus membros oficiais às reuniões do grupo para dar lugar a técnicos com reduzido poder de decisão. Além disso, não se contou com a participação do MS nos eventos presenciais de capacitação do Programa. De certa forma, o mesmo se repetiria no caso da SDH/PR. A Secretaria, a despeito de uma equipe muito reduzida, estaria acompanhando a gestão do Programa e, mesmo, atuando em ações de monitoramento, no entanto, não se proporia a nenhuma ação mais efetiva.

O Representante 2 também se alinha em grande medida a essa percepção. Reporta que, até o momento, percebe-se uma atuação mais efetiva das áreas da assistência social e educação, especialmente, nas ações de capacitação presencial. Porém, a perspectiva de novos encontros formativos teria gerado a necessidade de se rediscutir a participação de todos nessas atividades. Diante do impasse constituído, chegou-se ao consenso de que os métodos e instrumentos

de ação utilizados até então precisam ser discutidos e, nesse bojo, entraria a própria concepção de intersectorialidade posta em prática no âmbito do Programa. Implantado no GGI, então, a noção de que o BPC na Escola chegara a uma fase que exigia uma discussão mais aprofundada sobre o momento vivido, o que resultou na realização de uma série de oficinas voltadas para a reflexão dos componentes do GGI sobre si próprio e sobre as perspectivas ação futura para o Programa como um todo.

Os demais representantes entrevistados, elaboraram um relato similar quanto ao momento atual vivido pelo Programa e pelo GGI. Destaca-se a importância estratégica desse fórum, ao mesmo tempo em que pondera-se que, em que pesem as dificuldades relativas à diversidade dos pontos de vista e das concepções próprias de cada área, bem como a disparidade verificada entre os órgãos em termos de efetividade de participação (indicada por parte dos entrevistados), essa é uma arena potencialmente muito rica. Segundo as diversas noções apresentadas sobre a relevância do GGI, surge como ponto comum o entendimento de que esse fórum abriria múltiplas oportunidades, abarcando desde o rearranjo e reorientação das ações pensadas no âmbito do Programa, a partir da avaliação dos encontros formativos organizados e dos diagnósticos sobre sua efetividade, até mesmo a possibilidade de uma reflexão autocrítica bastante fecunda. As falas dos entrevistados parecem indicar que o momento em que atualmente se encontra o BPC a Escola caminha nessa direção.

Finalmente, muitas foram as afirmações de que a comunicação e a troca de informações entre os órgãos que compõem o GGI ainda necessita ser aprimorada. Conforme o Representante 4, as ações nessa esfera deixam muito a desejar, tendo-se em vista a dificuldade em se obter dados sobre o Programa e, por conseguinte, a carência quanto à diagnósticos sobre seus rumos. Há quem interponha, no entanto, que o Sistema BPC na Escola, destinado especialmente ao acompanhamento da iniciativa, seria um importante instrumento à disposição de todos, porém, esta ferramenta seria parcamente manipulada fora do âmbito do órgão responsável por ela, o MDS. Visualiza-se, ademais, uma série de tensões presentes nesse campo, manifestas em expressões como “tem-se evoluído muito

nesse sentido, mas ainda há um longo caminho a ser percorrido”, dita por todos os entrevistados com algumas variações, mas idêntica em termos de conteúdo. Há, para além disso, entreditos que indicam o desconforto com relação as orientações tomadas pelos diferentes órgãos e certo desalinhamento quanto a percepção do BPC na Escola como um Programa que pertence a todos igualmente.

Tanto a saúde como os direitos humanos expressam a compreensão de que o Programa pertence ao MDS, de modo que essas políticas seriam parceiras no seu desenvolvimento. Portanto, suas atuações, nesse sentido, devem certamente ser discutida de forma colaborativa e conjunta, muito embora seja natural que haja maior densidade de obrigações por parte dos ministérios da Educação e do Desenvolvimento Social. Por outro lado, as políticas de assistência social e educação referem certa preocupação quanto à participação mais limitada e reduzidamente propositiva das demais políticas. Importante salientar ainda, que os representantes desses dois órgãos relataram serem, conforme indicação normativa, os coordenadores do GGI, porém, em nenhum momento manifestaram qualquer noção sobre uma possível ascendência maior de sua parte sobre o Programa. Ao contrário, lamentaram que a iniciativa não tivesse sido ainda apropriada igualmente por todos.

Como vimos por intermédio dos relatos apresentados, o modelo de gestão aplicado ao Programa BPC na Escola na esfera federal, calcado na visão de que o elemento intersetorial é diretriz fundamental para o seu desenvolvimento têm repercussão empírica sobre as ações do grupo responsável pela sua condução em âmbito nacional. Entretanto, cabe ponderamos em que medida esse padrão observado converge para o padrão formalmente pensado para esse processo. Assim, procederemos no próximo item na realização dessa análise.

4.3 Considerações sobre os padrões de intersetorialidade normatizado e percebido

Repassamos nas sessões anteriores as concepções acerca da dimensão intersetorial do BPC na Escola, no âmbito da gestão federal, tanto em termos conceituais, expressos nas normativas que regulamentam a iniciativa, como

empíricos, mediante a análise das entrevistas prestadas por representantes das quatro políticas responsáveis pelo Programa. Nesta seção procederemos na sintetização dos padrões de intersetorialidade encontrados, bem como na comparação entre os modelos, a partir do referencial teórico que norteia este estudo.

Um primeiro aspecto interessante de ser observado trata-se da oportunidade em que se deu o desenho institucional do Programa BPC na Escola. Conforme vimos anteriormente, a intenção da incorporação de uma gestão de caráter intersetorial esteve presente desde o princípio em suas normativas, além disso, foi sendo reafirmada e reforçada sempre e de forma contundente em todas as documentações sobre a iniciativa que se sucederam no tempo. Interessa dizer, ainda, que o mesmo se deu no campo prático, segundo a lógica narrativa defendida pelos atores envolvidos. Entre os membros do GGI entrevistados, houve unanimidade em afirmar que a perspectiva da intersetorialidade participou da própria concepção do Programa. Reina entre eles, a percepção clara de que a opção por esse modelo de gestão não foi feita de forma fortuita, mas pautada na compreensão de que, na realidade dos beneficiários do Programa, as barreiras para o acesso e permanência na escola surgem imbricadas e interconectadas, e, portanto, devem ser enfrentadas a partir da sua integralidade.

Temos presentes aqui os requisitos apontados por Cunill-Grau (2014) como essenciais para a implementação de uma política social de caráter intersetorial, o reconhecimento de que o desafio enfrentado pelo Programa é complexo e multicausal, devendo, portanto, ser abordado de forma integral, o que exige ações articuladas, colaborativa e compartilhadas, em suma, ações intersetoriais. Além disso, esse aspecto está em sintonia como o que Cunill-Grau (2005) refere como o fundamento político da intersetorialidade, o qual se traduz na compreensão de que políticas públicas que persigam estratégias globais de desenvolvimento, como, por exemplo, aquelas voltadas para a modificação da qualidade de vida da população, devem ser planejadas e executadas intersetorialmente. Sendo que o Programa BPC na Escola se propõe a uma tarefa desse tipo, ao ser identificado como “importante mecanismo para fomentar a inclusão social e elevação da qualidade

de vida e dignidade das pessoas com deficiência, beneficiárias do BPC (...)” (BRASIL, 2010b, p. 9), vemos que suas diretrizes se encontram em harmonia com a premissa relativa ao seu fundamento político.

Adicionalmente, importa sublinhar que a segunda premissa proposta por Cunill-Grau (2005) quanto à intersetorialidade no âmbito das políticas sociais, aquela que remete aos seus fundamentos técnicos, também marca presença. Segundo tanto os entrevistados como os documentos a que tivemos acesso, a justificção expressa para a atuação conjunta e articulada na construção do BPC na Escola passa pela compreensão que o enfrentamento integral de um problema complexo também requer a união de esforços, recursos e saberes.

Além disso, observa-se entre os entrevistados um consenso compartilhado quanto à validade do empenho em uma ação de caráter intersetorial, demonstrando que, a despeito da percepção dos desafios inerentes a essa iniciativa, a concepção em torno dessa diretriz permanece valorizada. Isso não é algo trivial, uma vez que indica que, em que pese a grande alternância de representantes de certas áreas na instância do GGI, tem se sedimentado uma relativa memória institucional acerca do Programa e de seus princípios elementares, conferindo-lhe, portanto, solidez.

Esses aspectos vão ao encontro do que defende Cunill-Grau (2014) quanto à perspectiva da integralidade e complexidade dos fenômenos que se prestam ao enfrentamento a partir de uma gestão intersetorial. No caso do BPC na Escola, foi possível observar que, tanto em termos teórico-conceituais quanto no empenho de esforços práticos, foram tomadas ações deliberadas com o intuito de construir-se uma intersetorialidade genuína, isto é, aplicada ao Programa e não meramente mimetizada a partir de outras iniciativas. Segundo os representantes do GGI, é a experiência dessa ação que tem servido de inspiração para que sejam revistas práticas rotinizadas pelos setores até mesmo em outras iniciativas.

Isso se alinha com o proposto por Akerman et al (2004) e Costa, Bronzo e Corrêa (2006), o reconhecimento de que cada situação-problema exige a conformação de respostas próprias e diferenciadas. Vislumbra-se que, tanto as orientações normativas e demais documentos produzidos no âmbito do Programa

como a construção de ações práticas por parte do GGI (a formação e caracterização de uma arena de gestão colegiada, a organização de seminários intersetoriais de capacitação, a implementação de um sistema próprio e a elaboração conjunta de um questionário para a identificação das barreiras ao acesso e permanência na escola, entre outros), tem caminhado nessa direção.

A despeito disso, não se quer dizer aqui que as iniciativas postas em prática para se atingir o grau de intersectorialidade requerido pelo Programa sejam plenamente efetivas. Vimos que, embora ações intersectoriais presenciais de capacitação para os agentes locais sejam prescritas, isso tem se dado de forma errática, uma vez que não há consenso sobre o formato concebido para elas e sobre a capacidade que têm de lograr êxito em seus intentos, o que se manifesta no abandono da iniciativa por parte de algumas das políticas implicadas. De modo que, a tão cara e almejada sinergia de ações resta comprometida sob esse aspecto.

Isso se reproduz, ainda, em outros momentos, como no envolvimento, comprometimento e iniciativa demonstrados pelos órgãos representados no GGI quando da realização das reuniões no âmbito dessa instância. Com relação a isso, observamos um distanciamento entre o concebido no plano teórico e o posto em prática de fato. A responsabilização assumida pelos diferentes órgãos, assim como a proatividade por eles demonstrada por vezes se dá de forma aquém do requerido. Muitas justificativas foram elencadas para tanto, com destaque para o reduzido corpo de gestores com que contam as instituições frente ao dilema de terem de se multiplicar em uma variedade de outras ações e a inconformidade com as orientações prevalentes dentro do grupo.

Embora tais situações redundem em tensões e conflitos tácitos, em prejuízo do estabelecimento de relações verdadeiramente sinérgicas, há de se salientar o saldo positivo surgido no rescaldo dessas situações, a implementação das oficinas do GGI, voltadas não só para o planejamento das ações futuras do grupo como também para o debate sobre sua própria concepção de intersectorialidade interna. A intenção de refletir sobre si mesmo e sobre a atuação de sua instância gestora em âmbito federal, sem que se coloque em questão a própria continuidade do

Programa, demonstra que já se atingiu um grau de maturidade significativo. Afinal, situações de conflito são naturais, especialmente ao longo de um Programa em vias de completar oito anos de existência. Mais importante é o tratamento selecionado para lidar com os problemas identificados. Nesse caso, a opção por promover momentos de reflexão organizada e dialogada mostra-se bastante saudável.

Situações desse tipo não têm como ser previstas, inventariadas e julgadas de antemão, de modo que nenhum arcabouço normativo pode dar conta plenamente delas. Assim, exige-se dos gestores que as vivenciam no próprio momento buscarem soluções inovadoras e criativas para o seu desenlace e isso parece estar se concretizando no caso em questão.

Outro aspecto de fundamental importância relacionado ao momento de reflexão vivido pelo Programa – de organização de oficinas pensadas pelo GGI e direcionadas a ele próprio – é a iniciativa de realização de um planejamento estratégico conjunto. Este, segundo os entrevistados, visa a propor ações estratégicas a serem desenvolvidas no âmbito do Programa para os próximos anos e a repensar o formato e o conteúdo dos seminários intersetoriais de capacitação voltados aos gestores e técnicos das outras esferas de governo. Tal encaminhamento é positivo, uma vez que converge para a construção de ações concertadas e coletivas. Uma vez que, de acordo com Monnerat e Souza, a elaboração de um planejamento estratégico de forma conjunta e consensual é elemento que contribui significativamente para construção de sinergias.

Esse é um caminho que, a partir de um esforço de implicação de atores que já demonstram certa desmobilização em torno de uma iniciativa, pode gerar novos fatores de apropriação e de pertença em relação à ação. Além disso, pode representar uma saída para um dos pontos críticos que se pôde observar ao longo das entrevistas com representantes do GGI, a saber, a disparidade de compreensões acerca de sobre quem recaem as principais obrigações e responsabilidade em torno do Programa BPC na Escola. Segundo parte dos representantes, essas deveriam ser de implicação coletiva, sendo que distinções normativas como a responsabilidade sobre a coordenação geral do Programa, a

cargo do MDS, e a coordenação do GGI, sob os cuidados do MDS e do MEC, fatores de caráter regimental mais ligados a aspectos normativos que a derivações práticas herméticas.

Por outro lado, as áreas da saúde e direitos humanos demonstram crer que essas diferenciações de fato existem e devem ser observadas. Dessa forma, não se apropriam do Programa com a mesma contundência que MDS e MEC o fazem, tampouco se sentem da mesma forma obrigados no que diz respeito ao seu protagonismo nessa ação. A falta de clareza quanto a um ponto de tal forma crucial para o desenvolvimento da iniciativa representa uma fragilidade em termos de um direcionamento verdadeiramente intersetorial, visto que as interpretações diversas têm gerado efeitos práticos nocivos visíveis no que tange ao compartilhamento de responsabilidades e no envolvimento homogêneo das quatro políticas.

Finalmente, outro aspecto crítico a se destacar, diz respeito à troca de informações e à comunicação no âmbito da gestão do BPC na Escola. Observou-se uma carência muito grande em relação à produção de dados sobre o Programa. Embora tenha sido elaborado um sistema próprio para sua gestão, o processamento e a análise dos dados extraídos a partir dessa ferramenta acontecem de forma lenta e insuficiente. Porém, sem a disponibilização de elementos dessa natureza e seu compartilhamento com todos os responsáveis pela coordenação do Programa, o diagnóstico de cenários e, conseqüentemente, o planejamento de ações resulta comprometido ou, no mínimo, sob o risco de ser concebido a partir de informações inexatas.

A produção e difusão de conhecimento acerca de um tema conjuntamente tratado é condição sem a qual a intersetorialidade não pode aflorar plenamente. Basta pensarmos sobre as condições de monitoramento e avaliação a serem efetuadas coletivamente sem que se disponha de dados completos e fidedignos. Claramente, temos aí um dos grandes limitantes do Programa BPC na Escola não só em sua perspectiva intersetorial, mas como um todo. Nesse sentido, Cunill-Grau (2013) sustenta que a natureza intersetorial das ações requer a construção de sistemas de informação interoperáveis como um dos pilares da gestão entre as

instituições implicadas. A autora traz, ainda, que a noção de interoperabilidade deve ser entendida para além do seu sentido tecnológico, abarcando a habilidade de organizações e sistemas distintos de interagir com objetivos consensuais e comuns e com o objetivo de obter benefícios mútuos.

Diante das análises ora realizadas, estamos aptos para proceder na caracterização da intersetorialidade do Programa BPC na Escola quanto aos seus padrões teórico-conceitual e empírico. Para tanto, faremos uso da qualificação proposta por Costa, Bronzo e Corrêa (2006), a qual estabelece três níveis de dimensões da intersetorialidade enquanto estratégia de gestão das políticas públicas: a) **Tipo 1: em toda a cadeia do *policy cycle***; b) **Tipo 2: formulação intersetorial**, mas execução setorial; c) **Tipo 3: planejamento estratégico** elaborado de forma intersetorial, porém, as demais fases são empreendidas basicamente de forma setorial.

No quadro abaixo, apresentamos a síntese dos padrões de intersetorialidade do Programa encontrados a partir deste estudo, segundo os critérios estabelecidos por Costa, Bronzo e Corrêa.

Quadro 3: Caracterização dos padrões de intersetorialidade teórico-conceitual e empírico, no caso do Programa BPC na Escola

Padrão Critério	Teórico-conceitual	Empírico
Desenho/ Formulação	Sim: estabelece como um dos parâmetros principais do Programa a diretriz de atuação intersetorial; as normativas que regulamentam o Programa preveem que ele deva ser implantado em todas as esferas federativas de forma intersetorial, cabendo a gestão da iniciativa, em todos os âmbitos, aos respectivos grupos gestores intersetoriais constituídos (GGI, GGE e GGL).	Sim: a pesquisa de campo evidenciou que o processo de desenho e formulação do Programa foi feito de forma conjunta e colaborativa. O GGI demonstra consenso quanto à pertinência da manutenção dessa diretriz.
Planejamento	Sim: a Portaria Interministerial 1.066/12 estabelece a necessidade de que ações sejam planejadas, bem como suas estratégias operacionais, de forma articulada pelas quatro políticas responsáveis pelo Programa; o Protocolo de Ações Intersetoriais prevê ações de planejamento a serem realizadas de forma concertada pelo GGI.	Sim: o GGI elabora periodicamente um Plano de Ações para o biênio seguinte envolvendo as quatro políticas responsáveis pelo Programa; atualmente, essa iniciativa evoluiu para a realização de uma série de oficinas cujo propósito é, entre outras coisas, realizar o planejamento estratégico para o período 2015 – 2019.

Execução	Sim: as normativas referentes ao Programa assinalam a necessidade de articulação entre as políticas de assistência social, educação, saúde e direitos humanos; a Portaria Interministerial 1.066/12 estabelece que as principais ações a serem desenvolvidas no âmbito do Programa devem ser executadas de forma conjunta pelos órgãos governamentais responsáveis pela iniciativa; o Protocolo de Ações Intersetoriais prevê estratégias para a realização de ações integradas com vistas ao alcance dos objetivos propostos.	Parcialmente: foram apontadas discrepâncias e disparidades na atuação, responsabilização, comprometimento e participação dos órgãos responsáveis pelo Programa.
Monitoramento	Sim: o Protocolo de Ações Intersetoriais apresenta como ações sob responsabilidade do GGI: desenvolver mecanismos de planejamento estratégico para o monitoramento das ações intersetoriais a serem desenvolvidas pelos entes federados; e a construção de mecanismos para o monitoramento do Programa.	Parcialmente: trata-se de um dos principais nós críticos do Programa, uma vez que foi identificada uma série de gargalos para a efetivação de um monitoramento de caráter efetivamente intersetorial, entre eles, dificuldades no estabelecimento de um fluxo contínuo e rotineiro de informações; carências no que diz respeito ao levantamento e análise de dados com o fito de subsidiar ações do GGI e executar o monitoramento do Programa.
Avaliação	Sim: o Protocolo de Ações Intersetoriais prevê como ação a ser executada pelo GGI a qualificação do processo de avaliação das ações intersetoriais desenvolvida pelos entes federados participantes do Programa BPC na Escola.	Parcialmente: embora estejam previstas e sejam de fato realizadas reuniões ordinárias do GGI, com periodicidade bimestral, para que se efetue, entre outras coisas, a avaliação contínua do Programa, a participação efetiva dos membros se dá com intermitências. Nem sempre o grupo conta com a presença de todas as áreas, além disso, essa participação é, por vezes, insatisfatória por conta da ausência de representantes com poder de decisão.

Mediante o quadro sinóptico acima apresentado e com base nas considerações trazidas por Costa, Bronzo e Corrêa (2006), podemos concluir que a dimensão intersetorial presente no Programa BPC na Escola não pode ser tomada como um fenômeno unívoco, uma vez que a comparação entre os padrões teórico-conceitual e empírico revela a inexistência de uma correspondência perfeita entre a concepção que o gere e sua materialidade.

Tomando-se em conta o padrão teórico-conceitual, podemos dizer que o Programa foi moldado segundo um nível de dimensão intersetorial de tipo 1, ou seja, manifesta em todas as fases do seu ciclo de gestão; por outro lado, sob a lógica do seu padrão empírico, observamos que o Programa se situa num nível de dimensão da intersetorialidade um pouco superior ao tipo 2, com características bem solidificadas quanto à sua formulação e planejamento de base intersetorial e soluções ainda intermediárias no que concerne às fases de execução, monitoramento e avaliação.

Isto é, embora nominado como um Programa cujo ciclo de gestão deve ser, sob todos os seus aspectos, perpassado pela diretriz intersetorial (desenho, planejamento, execução, monitoramento e avaliação), até o momento essa perspectiva não se expressou plenamente em termos de ação prática. Não que se verifique um completo divórcio entre os dois padrões, todavia, se percebe que a iniciativa ainda padece de significativa falta de sintonia no que tange ao padrão de intersetorialidade proposto em seu âmbito e o devidamente executado.

5 Considerações Finais

Analizou-se aqui a dimensão da intersetorialidade na gestão nacional do Programa BPC na Escola, iniciativa formulada dentro da lógica da ação federal de execução de políticas sociais. Embora sob a coordenação geral do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, uma vez que tem como público destinatário beneficiários com deficiência, de 0 a 18 anos, do Benefício de Prestação Continuada (ação integrante da Política de Assistência Social), a iniciativa é executada em parceria entre União, estados, municípios e Distrito Federal, por meio de ações articuladas entre as políticas assistência social, direitos humanos, educação e saúde.

Por se tratar de um mecanismo explicitamente pautado na diretriz da intersetorialidade, viu-se em seu caso a oportunidade de explorar a presença desse aspecto em suas múltiplas dimensões e de forma aprofundada. Para tanto, buscou-se apresentar um panorama amplo do Programa sob sua lógica conceitual e empírica, a fim de descortinar como se dá, na prática, a articulação entre as diferentes áreas implicadas na sua execução.

Assim, foi traçado como objetivo geral analisar a dimensão da intersetorialidade na gestão das políticas sociais na esfera do Poder Executivo Federal, a partir da ótica do Programa BPC na Escola, com vistas a identificar de que forma esta se traduz na prática e quais são os principais problemas enfrentados para a sua materialização. Para que o objetivo fosse atingido, optou-se por utilizar a pesquisa qualitativa, por meio do método de estudo de caso,

sendo utilizados como fontes secundárias os documentos e normativas que regulamentam o Programa, bem como as atas das reuniões realizadas pelo Grupo Gestor Interministerial (GGI). Além disso, como fonte primária complementar, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com quatro dos oito componentes do GGI, oriundos um de cada órgão setorial envolvido na iniciativa. A análise empreendida foi o método de adequação ao padrão.

Em seguida, discutiu-se a literatura sobre o tema a fim de pontuar o estado da arte acerca deste, bem como, indicar os conceitos que seriam utilizados como referencial para a análise procedida. Nesse sentido, visitou-se a produção teórica relativa à concepção da intersetorialidade e de sua compreensão no âmbito das políticas sociais, tomando-se como subsídio para as análises que se seguiram as contribuições trazidas por Costa, Bronzo e Corrêa e Cunill-Grau acerca desses assuntos, em especial as noções relativas aos tipos de intersetorialidade no âmbito das políticas públicas e às premissas, política e técnica, que lhe dão fundamento. Tratou-se, ainda, a fim de melhor esclarecer as nuances do objeto deste estudo, de apresentar e qualificar o Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social e o Programa BPC na Escola.

A análise dos resultados da pesquisa, feita a partir da caracterização das dimensões conceitual, com base em documentos e normativas, e empírica, a partir da realização de entrevistas com os gestores federais do BPC na Escola, foi elaborada mediante a comparação e confrontação desses dois padrões encontrados. Os achados da pesquisa indicam que o Programa, tanto em termos práticos como conceituais, responde ao mesmo tempo às premissas da fundamentação política e técnica que devem estar presentes para que a gestão intersetorial seja assumida com diretriz norteadora. Além disso, a caracterização e o cotejamento dos padrões de intersetorialidade encontrados permitiu visualizar que, até o seu estágio presente, o Programa BPC na Escola não alcançou efetivar um grau adequado de harmonia e sincronia entre seus padrões de intersetorialidade proposto e executado.

Como se viu, relativamente ao padrão de intersetorialidade creditado ao Programa em termos teórico-conceituais, preceitua-se que o elemento

intersectorial, manifesto em ações integradas, articuladas, compartilhadas, sinérgicas, concertadas e consensuais aconteça em todas as fases do seu ciclo de gestão, desde o desenho e formulação até a fase de avaliação. No entanto, tais princípios não se realizam de todo quando nos detemos na análise de sua materialidade.

Nesse caso, verificou-se que os arranjos intersectoriais postos em prática relativamente às fases de formulação e planejamento correspondem adequadamente à expectativa em torno deles. Todavia, o mesmo não se observa quanto às fases de execução, monitoramento e avaliação, as quais denotam grandes carências em termos de coordenação e comprometimento referentemente às ações planejadas, criação de consensos e implementação de práticas verdadeiramente sinérgicas. De tal forma que, a dimensão intersectorial do Programa BPC na Escola, em termos práticos, encontra-se aquém do prescrito para o seu funcionamento.

Tendo em vista os aspectos ora analisados, importa ressaltar que o Programa BPC na Escola representa uma fonte rica para a exploração do tema da intersectorialidade no âmbito das políticas sociais. Em que pesem os múltiplos desafios encontrados nessa arena, foi possível observar a conquista de certa solidez quanto à internalização institucional da legitimidade de sua diretriz norteadora, bem como o alcance de um grau de maturidade organizacional que lhe permite a realização de uma autocrítica sem a interposição de questionamentos acerca da sua validade enquanto política exitosa.

Finalmente, cumpre salientar que, em função das limitações temporais e de recursos inerentes ao tipo de estudo aqui empreendido, a pesquisa ora apresentada necessitou estabelecer como recorte temático a análise das dimensões intersectoriais do Programa BPC na Escola em sua gestão federal. Entretanto, resta por explorar um vasto campo de estudo quando aos desdobramentos dessas dimensões nas demais esferas federativas, no que concerne ao seu funcionamento, paralelismo ou grau de mimetização *versus* grau de inovação, empreendidos no âmbito das gestões locais. Além disso, outro tópico a ser abordado em pesquisas futuras diz respeito à intersectorialidade no âmbito da

articulação intersetorial de lógica ampliada, no que concerne ao inter-relacionamento entre as gestões do Programa nas diferentes esferas federativas e sua integração com a sociedade e instituições de caráter privado.

Referências Bibliográficas

AKERMAN, Marco. SÁ, Ronice Franco de. MOYSES, Simone. REZENDE, Regiane; ROCHA, Dais. Intersetorialidade? IntersetorialidadeS! Ciência e Saúde Coletiva, 19(11): 4291-4300, 2014.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 26 de mar. 2015.

BRASIL. Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS: Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742compilado.htm>. Acesso em: 12 de mar. De 2015.

BRASIL. Portaria Normativa Interministerial nº 18, de 24 de abril de 2007. Brasília, DF.

BRASIL. Portaria Interministerial nº 409, de 29 de abril de 2009. Brasília, DF.

BRASIL. Grupo Gestor Interministerial. Nota Técnica nº 01/2010, de 27 de abril de 2010a. Brasília, DF.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Catálogo de Experiências Municipais do Programa BPC na Escola. Brasília, DF: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2010b.

BRASIL. Grupo Gestor Interministerial. BPC na Escola – Documento Orientador. Brasília, DF, 2011a.

BRASIL. Grupo Gestor Interministerial (GGI). Protocolo de ações intersetoriais do Programa BPC na Escola. Brasília, DF, 2011b.

BRASIL. Portaria Interministerial nº 1.066, de 28 de agosto de 2012. Brasília, DF.

BRONZO, Carla. Intersetorialidade como princípio e prática nas políticas públicas: reflexões a partir do tema do enfrentamento da pobreza. In: CONGRESSO DO CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO - CLAD, 12., 2007, Santo Doming. Anais... Venezuela: [s.n.], 2007.. Disponível em: <<http://siare.clad.org/fulltext/0056806.pdf>>. Acesso em: 06 de mar. de 2015.

CASTRO, Jorge Abrahão de. Política Social: alguns aspectos relevantes para discussão. In: Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e

Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), 2009, p. 87-132.

CISNE, José Joaquim Neto. Intersectorialidade como um novo paradigma para a gestão pública focada em resultado: Análise dos projetos de combate à pobreza no Ceará. Este artigo foi apresentado no XXXVI Encontro da ANPAD, realizado nos dias 22 a 26 de setembro de 2012, na cidade do Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www2.tjce.jus.br:8080/esmec/wp-content/uploads/2013/06/6-intersectorialidade.pdf>>. Acesso em: 26 de fev. de 2015.

COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz; BRONZO, Carla; CORRÊA, Izabela Moreira. O desenho e a gestão de políticas sociais sob o enfoque da exclusão social: notas sobre o BH Cidadania. 30º Encontro da ANPAD, 23 a 27 de setembro de 2006, Salvador/BA. Disponível em: http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnANPAD/enanpad_2006/APS/2006_APSB2605.pdf>. Acesso em: 06 de mar. de 2015.

COTANDA, Fernando Coutinho; SILVA, Marcelo Kunrath; ALMEIDA; Marilís Lemos de; ALVES, Caleb Faria. Processos de pesquisa nas Ciências Sociais: uma introdução. In: PINTO, Céli Regina Jardim; GUAZZELLI, Carlos A. Barcellos (org.). Ciências Humanas: Pesquisa e Método. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008.

CUNILL-GRAU, Nuria. La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005.

CUNILL-GRAU, Nuria; FERNÁNDEZ, Margarita M.; THEZA, Marcel. El diseño del modelo de la acción intersectorial en el Sistema Intersectorial de Protección Social. Alcances y límites. Proyecto FONDECYT N° 1120893 "La intersectorialidad y sus modelos en las políticas sociales. El caso del Sistema Intersectorial de Protección Social en Chile", Año 1: marzo 2012-marzo 2013.

CUNILL-GRAU, Nuria. La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: Un acercamiento analítico-conceptual. Gest. polít. pública, México, v. 23, n. 1, enero 2014. Disponível em: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792014000100001&lng=es&nrm=iso>. Acesso em: 28 de mar. de 2015.

DRAIBE, Sônia M. BRASIL 1980-2000: proteção e insegurança sociais em tempos difíceis. Taller Inter-Regional "Protección Social en una Era Insegura: Un Intercambio Sur-Sur sobre Políticas Sociales Alternativas en Respuesta a la Globalización". Santiago, Chile, Mayo 14-16, 2002.

GIL, Antônio Carlos. Métodos e Técnicas de Pesquisa Social. 6ª Ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GODOY, Arilda Schmidt. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. Revista de Administração de Empresas. São Paulo, v. 35, nº 3, p. 20-29, mai./jun. 1995.

GRAHAM, Andrew. Como escrever e usar estudos de caso para ensino e aprendizagem no setor público. Brasília: ENAP, 2010.

JACCOUD, Luciana. Proteção social no Brasil: debates e desafios. In: Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), 2009, p. 57-86.

MONNERAT, Giselle Lavinias; SOUZA, Rosimary Gonçalves de. Política social e intersectorialidade: consensos teóricos e desafios práticos. Revista SER Social. Brasília, v. 12, n. 26, p. 200-220, jan./jun. 2009.

SPOSATI, Aldaíza. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), 2009, p. 13-55.

TUMELERO, Silvana Marta. Intersectorialidade nas políticas públicas. In: SEMINÁRIO NACIONAL SOCIOLOGIA E POLÍTICA: repensando desigualdades em novos contextos, 3., 2011, Curitiba. Trabalhostécnicos. Disponível em http://www.seminariosociologiapolitica.Ufpr.br/trabalho_detalhe.php?id=208. Acesso em: 23 de fev. de 2015.

YIN, Robert K. Tradução: Daniel Grassi. Estudo de caso – planejamento e métodos. (2Ed.). Porto Alegre: Bookman, 2001.

Cronograma de Trabalho

ATIVIDADES	Jan/15	Fev/15	Mar/15	Abr/15	Mai/15	Jun/15
Orientação						
Pesquisa e revisão bibliográfica						
Coleta de dados						
Redação da monografia						
Revisão e entrega oficial do trabalho						
Apresentação do trabalho em banca						

Anexo A: Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Título da Pesquisa: O desafio da gestão intersetorial de programas sociais no âmbito da Administração Pública Federal: o caso do Programa de Acompanhamento e Monitoramento do Acesso e Permanência na Escola das Pessoas com Deficiência, Beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada – BPC na Escola

Eu, _____, declaro que aceito participar do estudo científico sobre a gestão intersetorial do Programa de Acompanhamento e Monitoramento do Acesso e Permanência na Escola das Pessoas com Deficiência, Beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada – BPC na Escola, na qualidade de entrevistado(a).

Minha participação é voluntária e eu poderei deixar de participar a qualquer momento, sem que isso acarrete qualquer prejuízo à minha pessoa.

Estou ciente que ao serem apresentados os resultados deste estudo, o meu nome não será identificado. E conhecerei os resultados alcançados, por meio de reuniões e/ou através de veiculação pública.

Qualquer esclarecimento que eu necessite, deverei entrar em contato com os pesquisadores responsáveis pelo projeto: Daniela Oliveira Comim - Especializanda e/ou Aline Louise Kerch - Orientadora, através do telefone (61) 9221.5656 ou dirigir-me à Escola de Administração/UFRGS.

Brasília, ____/____/____.

(assinatura)

Anexo B: Roteiro de Entrevista – Componentes Grupo Gestor Intersetorial

- 1) Há quanto tempo participa do GGI do Programa BPC na Escola?
- 2) Já contribuía para as ações do Programa antes de se tornar membro do GGI?
- 3) O que é o Programa BPC na Escola?
- 4) Quais os requisitos necessários para atingir a proposta do Programa?
- 5) Como se deu o processo de implantação do Programa BPC na Escola?
- 6) Quais são os impactos esperados?
- 7) Qual o papel do GGI nesse processo? E dos grupos gestores em âmbito estadual e municipal?
- 8) Qual o papel/contribuição da educação para a efetividade do Programa nessas diferentes esferas (federal, estadual e municipal)?
- 9) Como você percebe a participação dos demais órgãos envolvidos na gestão intersetorial do Programa em âmbito federal?
- 10) Quais as principais dificuldades para a operacionalização do Programa?
- 11) Na sua concepção, o que seria intersetorialidade? O que se faz necessário para que aconteça na prática?
- 12) Como se dá a comunicação e a troca de informações entre os ministérios?
- 13) Você acredita que o Programa seja de fato beneficiado pelo modelo de gestão intersetorial? Quais são os ganhos e desafios?
- 14) Como se materializa a intersetorialidade do Programa na prática?
- 15) Sob seu ponto de vista, o modelo de gestão intersetorial aplicado ao Programa está em consonância com as suas diretrizes normativas?
- 16) Como se dá a articulação entre os diferentes ministérios envolvidos na condução do Programa? Quais são os entraves e possibilidades contidos na consecução dessa articulação?

- 17) Que avaliação você faz sobre os resultados alcançados pelo Programa até o momento e como vê suas perspectivas futuras?
- 18) Em que estágio de desenvolvimento o Programa se encontra? Crê que seu modelo de gestão esteja adequado a essa etapa?
- 19) Você percebe que haja a possibilidade de reforço ou, ao contrário, de enfraquecimento da dimensão intersetorial daqui para a frente? Por quê?
- 20) Qual é a sua avaliação sobre as reuniões, seminários e oficinas realizados pelo GGI do Programa? Pode-se dizer que seus objetivos são cumpridos?
- 21) Você crê que a setorialização e divisão de tarefas entre os ministérios envolvidos possa, sob algum aspecto, ser positiva para o Programa? (Há situações que seriam melhor executadas caso esse caráter fosse preservado?)
- 22) Você acredita que há sinergia nas ações dos ministérios que compõem o GGI do Programa BPC na Escola?
- 23) Na sua concepção do Programa, a dimensão intersetorial já é algo consolidado e/ou amadurecido? Se não, que ações ainda devem ser promovidas para que isso ocorra de fato?
- 24) Você acredita que a gestão intersetorial do Programa possibilita a troca de experiências e de expertise entre as organizações?
- 25) Nesse caso, a intersetorialidade trouxe aprendizagem organizacional? É possível aplicá-la em outros campos ou está restrita aos limites do Programa?