



Organização
Internacional
do Trabalho



DEVELOPMENT
PATHWAYS



Nações
Unidas

Departamento dos
Assuntos Económicos
e Sociais

► Governação dos sistemas de proteção social: um percurso de aprendizagem

Módulo n.º 1: Coordenação



► **Governança dos
sistemas de proteção social:
um percurso de aprendizagem**

Módulo n.º 1: Coordenação

© Organização Internacional do Trabalho 2025

Publicado pela primeira vez 2021



Atribuição 4.0 Internacional (CC BY 4.0)

Este trabalho está licenciado ao abrigo da *Creative Commons Attribution 4.0 International* (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>). É permitida a reprodução, partilha (cópia e distribuição), adaptação (composição, alteração e transformação para criar um trabalho derivado), de acordo com o descrito na licença. O utilizador deve claramente indicar que a OIT é a fonte da obra e se foi feita qualquer alteração ao conteúdo original. Não é permitida a associação dos símbolos, nomes e utilização dos logótipos da OIT e do UN DESA a traduções, adaptações ou outros trabalhos derivados.

Atribuição – O utilizador deve indicar se foram feitas alterações e citar o trabalho como se segue: *Organização Internacional do Trabalho (OIT), Governação dos sistemas de proteção social: um percurso de aprendizagem. Módulo n.º 1: Coordenação*, Genebra: Bureau Internacional do Trabalho, 2025.

Traduções – Tratando-se de uma tradução deste trabalho, a isenção de responsabilidade deve ser acompanhada da menção da fonte da obra: *Esta é uma tradução de um trabalho sob licença da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Esta tradução não foi realizada, revista ou aprovada pela OIT e não deve ser considerada uma tradução oficial da OIT. A OIT está isenta de qualquer responsabilidade pelo conteúdo e precisão da tradução. A responsabilidade recai exclusivamente sobre o/a autor/a(s) ou autores/as da tradução.*

Adaptações – Tratando-se de uma adaptação deste trabalho, a isenção de responsabilidade deve ser acompanhada da menção da fonte da obra: *Esta é uma adaptação de um trabalho, sob licença da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Esta adaptação não foi realizada, revista ou aprovada pela OIT e não deve ser considerada uma adaptação oficial da OIT. A OIT está isenta de qualquer responsabilidade pelo conteúdo e precisão da adaptação. A responsabilidade recai exclusivamente sobre o/a autor/a(s) ou autores/as da adaptação.*

Obras de terceiros – Esta licença *Creative Commons* não se aplica a obras com direitos autorais não pertencentes à OIT incluídas nesta publicação. Se o material for atribuído a terceiros, o utilizador desse material é o responsável único pela obtenção das autorizações necessárias junto do titular dos direitos e por qualquer alegada violação.

Qualquer conflito relativo a esta licença que não possa ser resolvido de forma amigável será submetido à arbitragem de acordo com as Regras de Arbitragem da Comissão das Nações Unidas para o Direito Comercial Internacional (UNCITRAL). As partes estarão vinculadas por qualquer sentença arbitral proferida em resultado dessa arbitragem como decisão final desse conflito.

As dúvidas relativas a direitos autorais e licenças devem ser enviadas para ILO Publishing Unit (Rights and Licensing), para rights@ilo.org. Podem ser obtidas informações sobre as publicações e os produtos digitais da OIT em: www.ilo.org/publns.

Governação dos sistemas de proteção social: um percurso de aprendizagem. Módulo n.º 1: Coordenação

ISBN: 978-972-704-520-4 (PDF web)

Também disponível em inglês: *Governance of social protection systems: a learning journey. Module #1: Coordination*, ISBN: 978-9-22-035034-8 (PDF web), OIT, Genebra, 2021.

As designações constantes da presente publicação, que estão em conformidade com a prática seguida pelas Nações Unidas, e a apresentação do material nelas contido não significam a expressão de qualquer juízo de valor por parte da OIT em relação ao estatuto jurídico de qualquer país, zona ou território ou das suas autoridades, ou à delimitação das suas fronteiras ou limites.

As opiniões e pontos de vista expressos nesta publicação pertencem aos/às autores/as e não refletem necessariamente as opiniões, pontos de vista ou a política da OIT. A referência ou a não referência a nomes de empresas, produtos e processos comerciais ou a sua omissão não implica qualquer apreciação favorável ou desfavorável por parte da OIT

Produzido pela OIT em parceria com a UN DESA e com o apoio técnico da ISSA e da Development Pathways.

► Introdução

Este módulo de aprendizagem faz parte de uma série de documentos de trabalho "Governança dos sistemas de proteção social: um percurso de aprendizagem", desenvolvido no quadro do projeto *"Achieving SDGs and ending poverty through Universal Social Protection"*, implementado de janeiro de 2019 a junho de 2021 no âmbito do subfundo da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável do Fundo Fiduciário das Nações Unidas para a Paz e o Desenvolvimento (UNPDF). O projeto é implementado conjuntamente pela Divisão para o Desenvolvimento Social Inclusivo do Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas (UN DESA) e pelo Departamento de Proteção Social Universal (SOCPRO) da Organização Internacional do Trabalho (OIT), no âmbito do Programa Mundial de Pisos de Proteção Social e como parte da campanha global para a Proteção Social Universal (USP 2030).

O projeto seguiu uma estratégia dupla. Em dois países beneficiários, o Paquistão e o Camboja, os escritórios da OIT prestaram apoio técnico para reforçar as capacidades das instituições e dos profissionais em diferentes aspetos identificados como críticos na governação da segurança social.

Simultaneamente, a nível global, o projeto desenvolveu uma base de conhecimentos de boas práticas e módulos de aprendizagem para melhor apoiar os decisores políticos na sua capacidade de tomar decisões estratégicas no domínio da proteção social. Neste sentido, é importante reconhecer a parceria com a Associação Internacional de Segurança Social (AISS) e a Development Pathways que, juntamente com a OIT e o UN DESA, desenvolveu uma abordagem de aprendizagem no cruzamento da política com a técnica. O projeto tentou, assim, destacar de forma prática os principais motores de diferentes componentes operacionais inerentes a todos os sistemas, começando com três temas centrais:

- Módulo n.º 1: Coordenação
- Módulo n.º 2: Tecnologias de informação e comunicação e dados
- Módulo n.º 3: Conformidade e aplicação dos quadros jurídicos

A fim de aprofundar este percurso de aprendizagem, enraizado na realidade, mas impulsionado pelo ideal de proteção social para todos, o projeto foi desenvolvido em três fases, desenvolvendo sucessivamente:

- Uma investigação global, incluindo análises e estudos de casos, nomeadamente na Argentina, Fiji, Maurícia e Quênia, e um documento específico sobre o modelo chinês;
- Uma reunião online para partilhar e debater esse percurso de aprendizagem com especialistas, profissionais e decisores do Sul;
- Três módulos de aprendizagem que reúnem esta informação de forma resumida, com vista ao desenvolvimento de um programa de formação, nomeadamente com o Centro Internacional de Formação da OIT em Turim (CIF-OIT).



United Nations
Department of
Economic and
Social Affairs



DEVELOPMENT
PATHWAYS

► Governance of social protection systems: a learning journey

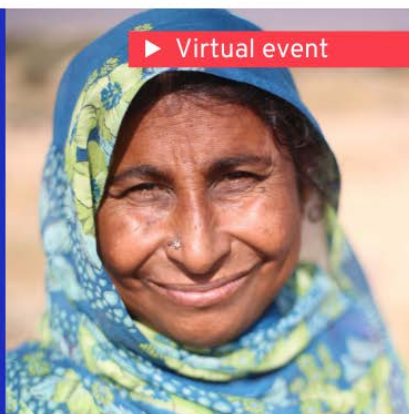
Experts meeting webinar

Date / 25 June 2021

Time / 10:00-11:40 CAT / 16:00-17:40 CST

Register here and select your topic: cutt.ly/splearning

► Virtual event

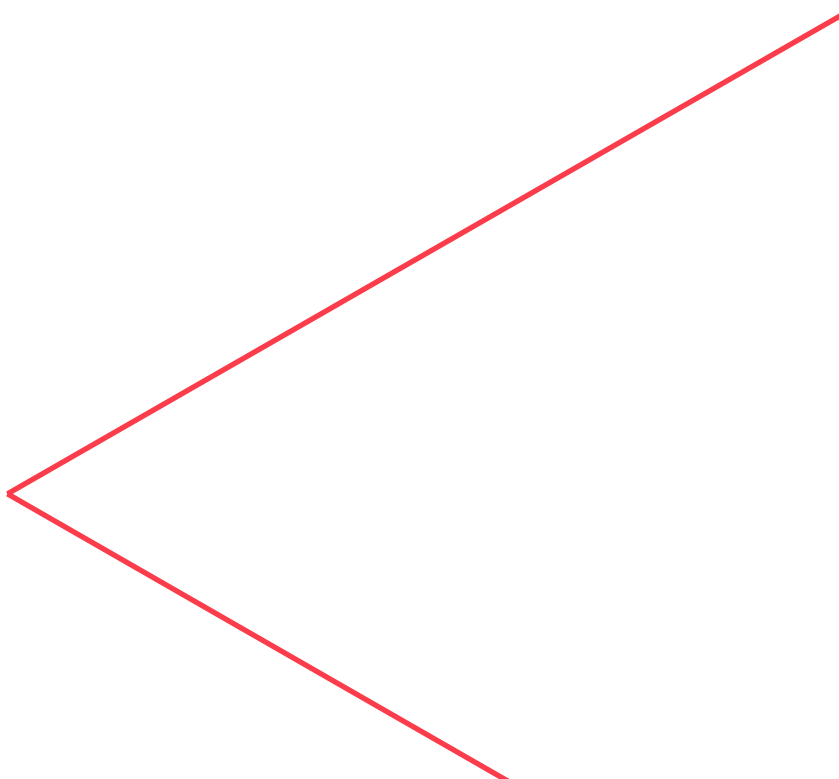


► Agradecimentos

A série "Governança dos sistemas de proteção social: um percurso de aprendizagem" foi desenvolvida pelo Departamento de Proteção Social da OIT (OIT-SOCPRO) com a coordenação de Jean-Louis Lambeau com os contributos e orientações políticas de Valérie Schmitt, Karuna Pal, Christina Behrendt, Veronika Wodsak, André Picard, Maya Stern-Plaza, Kroum Markov, Luisa Fernanda Carmona Llano, Mira Bierbaum, Simeon Bond, Aurélie Klein, Rabia Razzaque, Saad Gilani, Luís Frota, Ingrid Christensen, Jie Yu Koh, Sokgech Heng, Nuno Cunha, Mariko Ouchi, Rodrigo Assumpção, Kagisanyo Kelobang, Patience Matandiko, Valentina Barca, Robert Venne, Oleg Serezhin, Wenyan Yang, Raul Ruggia-Frick, Stephen Kidd, Shea McClanahan, Richard Chirchir, Alexandra Barrantes, Sarina Kidd, David Hillson, Carlos Galian, Dianne Dunkerley, Alia Shahid, Nazar Ali, Hong MI, Qiyini MA, Huilin MIAO, Rong YAN, Ziqi YU.

Os autores do módulo n.º 1 sobre coordenação são Raul Ruggia-Frick (AISS), Shea McClanahan (Development Pathways) e Carlos Galian (Development Pathways).

A edição portuguesa desta publicação foi produzida com o financiamento do Governo de Portugal através do Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social.





► Índice

1. Objetivos	1
2. Coordenação: conceitos, taxonomia e proteção social	3
2.1 A taxonomia e os limites da coordenação	3
2.2 Coordenação, proteção social e Recomendação n.º 202	4
2.3 Coordenação a três níveis	6
3. Alto nível: coordenação de políticas	9
3.1 Indonésia: TPN2K – Um grupo de reflexão para promover a coordenação	9
3.2 Malawi: Estrutura institucional com um mandato vago	14
3.3 <i>Chile Crece Contigo</i> (O Chile Cresce Contigo): um programa intersetorial	17
3.4 Lista de controlo da coordenação política ao mais alto nível	22
4. Nível intermédio: coordenação operacional	25
4.1 Malawi	26
4.2 Brasil: o Bolsa Família e a sua integração com os serviços de educação, saúde e assistência social	28
4.3 Coordenação de nível intermédio do <i>Chile Crece Contigo</i>	33
4.4 Nível intermédio: lista de controlo da coordenação operacional	36
5. Linha da frente: coordenação da prestação de serviços	38
5.1 Brasil: Serviços da linha da frente: centros de assistência social	39
5.2 Malawi: Comitês comunitários de apoio social	42
5.3 <i>Chile Crece Contigo</i> : a linha da frente através das redes locais	43
5.4 Linha da frente: lista de verificação da coordenação da prestação de serviços	45
6. Conclusões e recomendações	48
Bibliografia	50



► Acrónimos

AEC	Comité Ejecutivo de Área (<i>Area Executive Committee</i>) (Malawi)
BF	programa Bolsa Família (Brasil)
CadÚnico	Cadastro Único (Brasil)
TMC	programa de transferências monetárias condicionadas
CRAS	Centros de assistência social (Brasil)
CSSC	Comités comunitários de apoio social (<i>Community social support committees</i>) (Malawi)
CDDC	Comissário distrital (<i>District Commissioner</i>) (Malawi)
Di Bao	Programa de garantia de rendimento mínimo (China)
GVH	Grupo de chefes de aldeia (<i>Group Village Heads</i>) (Malawi)
IGD	Índice de Gestão Descentralizada (Brasil)
KPS	cartão de proteção social (Indonésia)
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social (Brasil)
MEC	Ministério da Educação (Brasil)
MF	Programa de Microfinanciamento (Malawi)
MNSSP	Programa Nacional de Apoio Social do Malawi (<i>Malawi National Social Support Programme</i>)
MPME	micro, pequenas e médias empresas
MS	Ministério da Saúde (Brasil)
NSSP	Política nacional de apoio social (<i>National Social Support Policy</i>) (Malawi)
NSSSC	Comité de Pilotagem Nacional de Apoio Social (<i>National Social Support Steering Committee</i>) (Malawi)
ODI	<i>Overseas Development Institute</i>

OIT	Organização Internacional do Trabalho
TI	Tecnologias da Informação
PAIF	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (Brasil)
PRSP	Divisão de Redução da Pobreza e Proteção Social (<i>Poverty Reduction and Social Protection Division</i>) (Malawi)
PWP	Programa de obras públicas (<i>Public Works Programme</i>) (Malawi)
Raskin	Regime de subvenções ao arroz (Indonésia)
SCTP	Programa de transferências monetárias sociais (<i>Social Cash Transfer Programme</i>) (Malawi)
SMP	Programa de refeições escolares para grupos específicos (<i>Targeted School Meals Programme</i>) (Malawi)
SUAS	Sistema Único de Assistência Social (Brasil)
TNP2K	Equipa nacional Indonésia para a aceleração da redução da pobreza
UBR	registo unificado de beneficiários (<i>Unified Beneficiary Registry</i>) (Malawi)
UDB	Base de dados unificada de beneficiários (<i>Unified Database of Beneficiaries</i>) (Indonésia)

►► Todos acreditam na coordenação, mas ninguém quer ser coordenado."

► Sir Michael Jacobs, OMS

► 1. Objetivos

Este módulo de aprendizagem visa destacar, através de estudos de caso, o papel decisivo da governação na melhoria da coordenação entre as políticas de proteção social, a fim de alcançar ganhos de cobertura e a concretização do direito à proteção social. Este módulo faz parte de um projeto que visa destacar o papel da governação no alargamento da cobertura da proteção social (incluindo regimes contributivos e não contributivos), especialmente em países de baixo e médio rendimento.

A coordenação é definida como "o funcionamento harmonioso das partes para obter resultados efetivos". O módulo centrar-se-á nos desafios do mundo real da coordenação como um movimento de adaptação constante entre partes que interagem em todos os contextos da política de proteção social. Todos os módulos de formação têm como pedra angular as Convenções e a Recomendação n.º 202 da OIT, sendo óbvio que certas opções políticas e contextos institucionais são mais propícios à superação dos desafios de coordenação do que outros. Apesar de o módulo realçar a importância da coordenação, deve notar-se que a **coordenação por si só não é suficiente**. Só boas políticas e instituições fortes podem garantir o direito à proteção social. No entanto, sem coordenação, mesmo as boas políticas no papel, especialmente quando envolvem estruturas e mecanismos de implementação complexos, podem resultar em faltas de cobertura, desperdício ou atrasos.

Este módulo é sobretudo prático e centra-se nos instrumentos, mecanismos e estruturas que podem ser implementados para melhorar a coordenação política, tanto entre as políticas de proteção social como entre estas e outras intervenções sociais. Por conseguinte, não avalia a adequação de uma determinada política de proteção social, mas analisa (partindo do princípio de que a política está em vigor) se esta deve ser coordenada com outras políticas sociais e como o fazer da forma mais eficaz.

De **estudos de caso a listas de verificação**. O módulo apresenta exemplos práticos resultantes de estudos de caso, bem como uma lista de verificação com perguntas orientadoras que podem ajudar os decisores e os profissionais no campo da proteção social, os funcionários dos ministérios e das instituições governamentais responsáveis pelas políticas e pelas prestações de proteção social, a determinar o seguinte:

- **Fundamentação.** Por que razão é necessária coordenação? Que obstáculos ajuda a ultrapassar e que gargalos elimina?
- **Viabilidade.** É possível, tendo em conta os recursos (humanos, financeiros, institucionais, políticos) disponíveis?
- **Valor acrescentado.** Numa perspetiva de custo-benefício, que valor acrescentado traz a coordenação?
- **Intervenientes e partes interessadas.** Que partes interessadas devem participar, porquê e a que níveis?
- **Formas de trabalhar.** Como promover e facilitar a coordenação entre as diferentes partes interessadas?

Uma abordagem realista da coordenação. Este módulo não parte do princípio de que o objetivo de uma coordenação complexa é sempre melhor. Como se verá na próxima secção, a coordenação tem custos que são por vezes ignorados quando os países são incentivados a desenvolver mecanismos ou instrumentos sem uma avaliação clara do que se espera alcançar ou se o sistema burocrático é suficientemente robusto e flexível para introduzir novas formas de trabalhar entre ministérios ou agências. Os países que têm estruturas de administração local muito fracas, sem sistemas informáticos integrados e sem assistentes sociais a nível local, podem preferir concentrar-se em intervenções simples

que requerem pouca ou nenhuma coordenação, pelo menos inicialmente. Assim, uma mensagem fundamental deste módulo é que o objetivo de uma maior coordenação nem sempre é o ideal. Nalguns países, menos pode ser mais. Noutros países em que a lógica é clara e o contexto o permite, as listas de verificação fornecidas neste módulo podem ajudar os decisores a determinar que tipo de coordenação é necessária no seu contexto e o que pode ser feito tendo em conta as suas limitações de capacidade.

Evitar soluções universais. Este módulo evitará soluções prescritivas para a coordenação, que, no passado, podem ter prejudicado os esforços de reforma de alguns países. Vários estudos de caso mostram os riscos da criação de comités de coordenação sem um mandato claro sobre o que deve ser a coordenação na prática. Assim, o módulo aconselha a não encorajar os países a adotar soluções institucionais específicas, uma vez que estas podem não ser ideais. Pelo contrário, as soluções de coordenação devem adaptar-se ao contexto local e corresponder a objetivos e estratégias específicos e bem definidos.

Por fim, este módulo integra-se com os outros dois de governação da proteção social, abrangendo o Sistema de Informação de Gestão (SIG) e o cumprimento e aplicação dos quadros jurídicos. O SIG é a espinha dorsal e o principal facilitador dos esforços de coordenação mais eficazes, uma vez que fornece a arquitetura para a partilha e integração de informações de diferentes agências e ministérios, apoiando toda a cadeia de prestação de proteção social, do registo à prestação de benefícios e do *feedback* à conceção de alto nível (através de sistemas de monitorização e avaliação). Para evitar repetições, este módulo não explora os pormenores técnicos do SIG, concentrando-se antes nas decisões operacionais relacionadas com a forma como as diferentes partes interessadas podem registar e partilhar informações através dos sistemas de TI. Do mesmo modo, muitos mecanismos de conformidade exigem a coordenação com terceiros, como autoridade tributária, instituto de estatística ou registo civil. Para evitar sobreposições e repetições, este módulo não se foca na coordenação para conformidade, mas apenas na coordenação de prestações e serviços para garantir o cumprimento do direito à proteção social.



► 2. Coordenação: conceitos, taxonomia e proteção social

2.1 A taxonomia e os limites da coordenação

Todo o trabalho da administração pública, e não apenas a proteção social, está cada vez mais interligado. Alguns exemplos de espaços que exigem uma coordenação entre várias partes interessadas incluem as parcerias público-privadas, o trabalho a diferentes níveis da administração pública, a colaboração com outras agências ou ministérios, e a externalização. Alford e O'Flynn (2012, p. 3) argumentam que é muito raro uma agência do setor público ter controlo

sobre todo o processo de produção dos serviços públicos pelos quais é responsável. Frederickson (2013) e Kettl (2002) afirmam que a prática da administração pública se tornou cada vez mais confusa e até desarticulada, com fronteiras difusas e relações cada vez mais interligadas e entrelaçadas. Por conseguinte, o impulso para trabalhar entre silos e com outras partes interessadas não é uma questão de proteção social, mas uma tendência governamental mais ampla e até mesmo uma tendência organizacional, uma vez que as mesmas forças se aplicam ao setor privado, com ênfase no trabalho interdepartamental orientado para projetos.¹

► Quadro 2 – 1 Tipos de coordenação intersetorial (do menos ao mais intensivo)

Colaboração	Descrição	Consolidação	Integração
Competências padrão	Acordos contratuais para a transferência de recursos	Planos e orçamentos multiagências	Acordos formais entre agências
Procedimentos de candidatura partilhados	Acordo contratual com uma agência de gestão	Equipas de serviço interagências	Metas e objetivos partilhados
Gestão partilhada de casos	Recursos partilhados	Planeamento interagências / Divisão do trabalho	Legislação relativa a serviços partilhados regulados por diferentes agências
Gestão funcional centralizada		Recursos humanos e de capital partilhados	Fusão de determinados sistemas de gestão
			Mecanismos de governação
			Formação, financiamento e recursos partilhados

Existem várias classificações ou taxonomias que descrevem diferentes tipos de coordenação. No que diz respeito às políticas sociais dirigidas a crianças e famílias, por exemplo, Winkworth e White (2011) definem três tipos de colaboração: trabalho em rede, coordenação e integração. Estes três níveis dependem da complexidade e da intensidade da colaboração. Horwath e Morrison (2007) definem cinco tipos de colaboração: comunicação, cooperação, coordenação, coligação e integração. De forma semelhante, Sandfort e Brinton (2008) defendem que existe

um *continuum* entre a cooperação e a integração de serviços, com a coordenação e a colaboração pelo meio. Corbett e Noyes (2008), também no âmbito das políticas sociais e familiares, definem seis tipos de relações: comunicação, cooperação, coordenação, colaboração, convergência e consolidação. Segundo eles, os dois últimos tipos – convergência e consolidação – visam transformar e modificar os comportamentos. Segundo os autores, só intervenções complexas e integradas podem ultrapassar problemas complexos. Por último, Cunill-Grau (2014) combina as diferentes

¹ Ruben Schabroeck et al., "Making Collaboration across Functions a Reality", McKinsey Quarterly, março de 2016.

classificações em quatro tipos, como se pode ver na **Tabela 2 – 1**.

A coordenação é dispendiosa, pelo que mais nem sempre é melhor. Cunill-Grau (2014) argumenta que se um setor ou unidade gerir completamente ou quase completamente uma política, pode ser melhor evitar a gestão integrada. Lundin (2007) compara duas políticas – uma complexa e outra mais simples – e conclui que a implementação de uma das políticas – a política complexa – é melhorada se a cooperação entre as agências aumentar. Por outro lado, a cooperação não melhora a execução da tarefa menos complexa. O'Flynn (2009) vai mais longe, alertando para o chamado "culto da colaboração" nas políticas públicas: corremos o risco de criar mais uma palavra de moda nos círculos governamentais: um culto de colaboração em que todos acreditam, mas poucos praticam. O'Flynn recorda ainda que, já em 1975, Schermerhorn tinha observado que a cooperação interagências se estava a desenvolver como uma panaceia para o "défice de coordenação" nos serviços sociais, produto da duplicação, sobreposição e fragmentação num ambiente cada vez mais turbulento e complexo (Schermerhorn 1975). A autora conclui que a colaboração é apenas uma das formas através das quais as organizações podem trabalhar em conjunto e "outras são importantes e, muito provavelmente, refletem melhor a prática no mundo das políticas públicas, onde a cooperação é frequentemente comprada ou exigida, onde o território é guardado e onde os recursos e as recompensas permanecem, em grande medida, ligadas a organizações autónomas".

2.2 Coordenação, proteção social e Recomendação n.º 202

A coerência e a coordenação das políticas são muitas vezes fundamentais para os sistemas de proteção social. Nas últimas décadas, o conjunto de políticas de proteção social tornou-se cada vez mais complexa, acrescentando novos programas que visam não só melhorar a segurança dos rendimentos, mas também alterar comportamentos. Historicamente, a maioria dos países desenvolveu sistemas contributivos tradicionais de segurança social, cujos mecanismos eram mais ou menos conhecidos: pensões de velhice, doença, maternidade, acidentes de trabalho e doenças profissionais, etc. Seguiram uma abordagem de ciclo de vida sem sobreposições óbvias. Nas últimas décadas, muitos países acrescentaram novos programas que procuram chegar àqueles que não têm proteção através do sistema contributivo: pensões

de velhice não contributivas, transferências monetárias condicionais, abono de família, programas de obras públicas, intervenções no domínio alimentar, assistência social, etc. Cecchini e Martínez (2012, p.120) afirmam:

Em termos conceituais, a abrangência dos sistemas de proteção social pode ser considerada a partir de dois pontos de vista: o das políticas, planos e programas (oferta) e o dos indivíduos, famílias e comunidades (procura). No que diz respeito à oferta de políticas e programas, existem dois eixos de integração que devem ser objeto de especial atenção durante a conceção, aplicação e funcionamento dos sistemas de proteção social: a integração horizontal (ou setorial) e a integração vertical (de acordo com os níveis administrativos a que as políticas e os programas são executados)."

Seguindo essa imagem, os governos estão cada vez mais conscientes da procura não satisfeita de proteção social e responderam recentemente com mais oferta (por exemplo, novos programas, muitos dos quais dirigidos a grupos específicos). A desvantagem é que existem novos riscos de sobreposições e desperdícios, enquanto ainda não existe uma solução perfeita para o problema da cobertura baixa e desigual, em particular para as pessoas com rendimentos médios e/ou com trabalho precário.

A **Recomendação sobre os Pisos de Proteção Social, de 2012 (n.º 202)** apresenta as orientações adequadas para evitar estas sobreposições e a utilização ineficaz de recursos na conceção de políticas. A Recomendação n.º 202 apresenta orientações aos Estados-membros para a criação de sistemas de segurança social abrangentes e para o alargamento da cobertura da segurança social, priorizando o estabelecimento de pisos nacionais de proteção social que sejam acessíveis a todos ao longo do ciclo de vida — e não apenas aos que têm um emprego formal ou, inversamente, aos mais pobres dos pobres. A Recomendação n.º 202 complementa as Convenções e Recomendações da OIT existentes e tem por objetivo assegurar que todos os membros da sociedade dispõem, pelo menos, de um nível básico de rendimentos e de segurança na saúde na infância, na idade ativa e na velhice.

As alíneas l) e m) do n.º 3 da Recomendação n.º 202 estabelecem os seguintes princípios: coerência com as políticas sociais, económicas e de emprego; e coerência entre as instituições responsáveis por prestar serviços de proteção social. Ou seja, a coerência política conducente ao objetivo da proteção social universal é alcançada através da coordenação interna, no âmbito dos vários mecanismos que constituem o sistema de proteção social, bem como da coordenação externa da proteção social com outras políticas públicas importantes. A Recomendação n.º 202 afirma claramente o papel central da proteção social "como uma ferramenta importante para prevenir e reduzir a pobreza, a desigualdade social, a exclusão e a insegurança social, para promover a igualdade de oportunidades, a igualdade de género e a igualdade racial, assim como para apoiar a transição do emprego informal para o emprego formal".

Por outro lado, a conceção de políticas deve ter em conta a capacidade existente de coordenação e administração. Como já foi referido, a coordenação é dispendiosa e é desafiante passar de uma estrutura administrativa tradicional e fraca para uma burocracia moderna, flexível e baseada nas tecnologias da informação. Por conseguinte, os países podem preferir evitar a conceção de sistemas demasiado complexos que tenham muitas políticas integradas ou que exijam um mecanismo complexo de seleção de beneficiários (como a definição de objetivos para a pobreza), a menos que disponham de um sistema administrativo sólido. Uma conceção demasiado complexa das políticas pode conduzir a críticas mal direcionadas sobre uma "fraca coordenação" em lugar de questionar

diretamente se a combinação de políticas era adequada à capacidade administrativa existente.

Este módulo não aborda a forma de conceber uma política especificamente para evitar problemas de fragmentação ou coordenação. O ponto de partida do módulo é antes perguntar se, dada uma determinada situação com programas em vigor, a coordenação deve ser promovida e, em caso afirmativo, como pode ser melhorada. Certas combinações de políticas são mais fáceis de coordenar do que outras. Por exemplo, um sistema de proteção social com uma pensão de velhice contributiva e uma pensão de velhice não contributiva exigirá um alinhamento relativamente simples das condições de elegibilidade e dos níveis de prestações em cada sistema, para garantir que não há desincentivos à contribuição (por exemplo, se ambas as pensões proporcionam níveis de prestações semelhantes, os/as trabalhadores/as podem normalmente preferir não participar no sistema de pensões contributivas). Por outro lado, um sistema com um programa de obras públicas e um programa de transferência monetária que vise os mesmos grupos será necessariamente muito difícil de coordenar sem conduzir a sobreposições.² Por último, a criação de um programa de transferência monetária condicionada (TMC) num país com uma capacidade administrativa limitada seria provavelmente um fracasso, uma vez que conduziria provavelmente a grandes erros de seleção, enquanto a monitorização das condições na saúde e na educação exige uma capacidade administrativa significativa (ver discussão sobre Brasil: Bolsa Família e a sua integração com os serviços de educação, saúde e assistência social no capítulo 4 abaixo).

Caixa 2 – 1 China: rumo a um sistema de proteção social mais abrangente

Um novo projeto de lei sobre a assistência social coloca uma ênfase renovada na definição de grupos de beneficiários e num sistema multinível de pacotes. Enquanto as medidas provisórias definiam os beneficiários da garantia de rendimento mínimo como (quase) o único grupo beneficiário, o projeto em vigor elimina o papel do Programa de Garantia de Rendimento Mínimo (Di Bao) como guardião, criando uma linha de rendimentos baixos diferente e mais elevada. As famílias com rendimentos compreendidos entre o Di Bao e o novo limiar de rendimentos baixos terão direito a algumas prestações, nomeadamente na educação, na saúde e na habitação.

Por um lado, esta reforma vai na direção certa, aumentando a cobertura e conduzindo a um sistema mais flexível, uma vez que nem todos os programas se centrarão no mesmo grupo-alvo. Por outro lado, a reforma aumenta a complexidade do sistema ao acrescentar uma nova camada de beneficiários – o grupo de baixos rendimentos. Além disso, o sistema administrativo já tem algumas dificuldades em coordenar o subsídio de educação com o Di Bao.

Fonte: UNICEF, "Five Challenges to Realize the Potential of the Social Assistance Law: Putting Children in the Centre", de 2020 (não publicado).

² De facto, os estudos de caso sobre o Malawi apresentados em seguida neste módulo incluem precisamente estes dois programas. Em teoria, o programa de obras públicas visa as famílias em situação de pobreza extrema capazes de trabalhar, enquanto o programa de transferências monetárias visa as famílias em situação de pobreza extrema sem capacidade de trabalhar. No entanto, na prática a sua diferenciação não é fácil.

2.3 Coordenação a três níveis

Os estudos de caso e a lista de verificação apresentados neste módulo estão divididos em três níveis diferentes. Este módulo adapta o enquadramento apresentado nos documentos de

referência para o projeto *Global Research on Social Protection*³ e outros enquadramentos relevantes (por exemplo, o Grupo de Desenvolvimento das Nações Unidas e o TRANSFORM).

► Quadro 2 – 2 Coordenação a três níveis da administração pública

Nível	Descrição
Alto nível: coordenação de políticas	Racionalidade interna do sistema de proteção social. Ajustamento e alinhamento geral entre o sistema de proteção social e outras políticas socioeconómicas.
Nível intermédio: coordenação operacional (programa, organização, planos, orçamento, TI)	Instrumentos utilizados pelo sistema administrativo para coordenar diferentes programas. Instituições ou organismos de nível intermédio criados para monitorizar a coordenação numa base regular. Normalmente, estes órgãos ou comités não se ocupam de definições de alto nível, mas sim de formas práticas de implementação da coordenação, como a melhoria dos procedimentos de coordenação, o estabelecimento de normas comuns entre províncias ou regiões, etc.
Nível da linha da frente: coordenação da prestação de serviços	Ligações entre a linha da frente e outros programas ou serviços. A tónica é colocada no ponto de entrega: a forma como os funcionários públicos ou os agentes locais coordenam os diferentes programas ou serviços. Coordenação entre unidades ou pontos de prestação de serviços.

A coordenação dependerá de três domínios fundamentais:

- **Instituições e estruturas.** Foi dada muita ênfase – incluindo através do aconselhamento dos parceiros de desenvolvimento – à criação de comités ou organismos de coordenação, mas estas estruturas não são os únicos mecanismos, ou até mesmo os mais poderosos, para melhorar a coordenação. Estas instituições enfrentam frequentemente resistências decorrentes das "regras do jogo" gerais – centralismo; interesses políticos e económicos, predomínio da lógica de mercado na organização e gestão do setor público (incluindo a concorrência); abordagem setorial das questões e avaliações orçamentais; e relações intergovernamentais verticais – que limitam a ação intersectorial.
- **Instrumentos.** Incluem incentivos, sistemas informáticos, orçamentos, planos, indicadores e outros recursos ou alavancas que podem ser utilizados para melhorar a coordenação. Existem também diferentes formas de resistência cultural, nomeadamente no caso

da gestão da informação, que se manifesta na recusa das diferentes agências em trocar informações ou utilizar bases de dados partilhadas. As formas mais políticas de resistência resultam dos desequilíbrios de poder entre os diferentes setores e níveis de governo e das afinidades e laços políticos entre os partidos políticos.

- **Normas.** Alguns ambientes têm uma cultura mais colaborativa do que outros. O estudo de caso brasileiro, por exemplo, mostra como a existência de funcionários públicos com um passado comum – tais como percursos educativos ou profissionais partilhados, pontos de vista partilhados sobre o papel da proteção social, etc. – a coordenar o Bolsa Família (o programa de TMC) na maioria dos estados permitiu uma coordenação mais eficaz.⁴ Mudar a cultura prevalecente é mais difícil do que alavancar ferramentas ou instituições mas, no entanto, pode ser benéfico identificar e alavancar potenciais canais de coordenação informais, uma vez que podem ser mais eficazes do que os formais.

3 Os documentos de referência incluem uma panorâmica global e estudos de caso sobre a Argentina, o Quênia e os pequenos Estados insulares (Fiji e Maurícia).

4 Alguns autores argumentam que a interpretação das condicionalidades no Bolsa Família (BF) foi realizada por funcionários públicos de nível intermédio que partilhavam a opinião de que não deviam ser utilizadas como um obstáculo, mas sim como um indicador de vulnerabilidade e de oferta de serviços públicos.

As três secções seguintes apresentam estudos de casos nacionais e lições aprendidas sobre experiências para melhorar a coordenação a esses três níveis, reconhecendo que estão intrinsecamente interligados. O módulo inclui informações sobre o Brasil, o Chile e o Malawi a diferentes níveis, para que seja mais fácil compreender como os esforços fluem desde a conceção da coordenação a alto nível até à coordenação na linha da frente, no ponto de prestação de serviços.

Por último, a coordenação leva tempo e pode ser necessário que alguns processos falhem para que possam surgir melhores iniciativas (através de tentativa e erro ou de uma abordagem progressiva). São discutidos vários casos em que as primeiras iniciativas de coordenação falharam e foram substituídas por instituições ou soluções diferentes com resultados muito melhores. Por conseguinte, alguns estudos de caso que revelam iniciativas falhadas podem ainda assim conduzir a uma aprendizagem e ao sucesso num futuro próximo.

Caixa 2 – 2 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) relacionados com o módulo de coordenação

Vários ODS são relevantes para melhorar a coordenação na proteção social, incluindo:

- ▶ erradicação da pobreza – ODS1
- ▶ garantir uma vida saudável e promover o bem-estar – ODS3
- ▶ alcançar a igualdade de género – ODS5
- ▶ promover o trabalho digno e o crescimento económico – ODS8
- ▶ reduzir as desigualdades – ODS10
- ▶ construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas a todos os níveis – ODS16
- ▶ revitalizar a Parceria Global para o Desenvolvimento Sustentável – ODS17



► 3. Alto nível: coordenação de políticas

A coordenação de alto nível refere-se a definições, políticas, instrumentos e estruturas que determinam como o sistema de proteção social deve funcionar e a forma como as suas diferentes componentes se devem conjugar. Utilizando a taxonomia de Cunill-Grau, é nesta fase que os decisores políticos devem determinar se pretendem a colaboração, a convergência, a consolidação ou a integração. Como já foi referido, estes diferentes níveis de coordenação dependem não só dos programas existentes, mas também da capacidade administrativa

Um dos desafios mais comuns consiste em assegurar a coordenação entre o sistema de proteção social e a estratégia socioeconómica global (plano de desenvolvimento nacional ou similar) de um determinado país. No Inquérito Geral sobre a Recomendação sobre os Pisos de Proteção Social, de 2012 (n.º 202), este tipo de coordenação estratégica (externa) foi definido como "Coordenação desde a fase de formulação de políticas para assegurar a coerência com as políticas sociais, económicas e de emprego".⁵ O sistema ou "setor" de proteção social funciona no contexto económico e fiscal mais amplo, mas é frequentemente necessária uma coordenação direta com áreas de política específicas, como as políticas de emprego e fiscais, por exemplo, no que diz respeito à formalização e à contribuição e cobrança, às políticas de educação, saúde e nutrição, à água e saneamento, à habitação, à assistência jurídica, aos serviços financeiros, etc. As políticas que estão intimamente ligadas à proteção social são muitas vezes referidas como políticas ou intervenções "complementares".⁶

O nível seguinte envolve a lógica interna e a coordenação do sistema de proteção social como um todo. Nem sempre é óbvio como as diferentes peças – por vezes desenvolvidas para responder a necessidades ou riscos específicos ou mesmo *ad hoc* – se conjugam. Por conseguinte, é um desafio garantir que todos os programas se conjugam segundo uma determinada lógica ou, pelo menos, que não se prejudicam mutuamente. Este módulo coloca a tónica neste nível.

Os estudos de caso que se seguem exploram as experiências do Chile, da Indonésia e do Malawi na tentativa de melhorar a coordenação a alto nível. Os três países estabeleceram novas instituições de coordenação, mas de natureza

diferente. Depois de partilhar algumas lições aprendidas, a secção conclui-se com uma lista de verificação para a coordenação de alto nível, começando pela questão básica de saber por que razão a coordenação é realmente necessária.

3.1 Indonésia: TPN2K – Um grupo de reflexão para promover a coordenação

O sistema de proteção social indonésio desenvolveu-se na década de 2000, associado às reformas dos subsídios à energia. Em 2005, o Governo planeou um grande aumento do preço dos combustíveis e, ao mesmo tempo, projetou uma transferência monetária incondicional, que decorreu de outubro de 2005 a dezembro de 2006, beneficiando 19,1 milhões de agregados familiares (programa BLT). O programa BLT foi novamente implementado em 2008, durante sete meses. Além disso, em 2008, foi também introduzido um programa de assistência monetária para os estudantes em situação de pobreza, que proporcionou entre 360 000 e 1 000 000 rupias indonésias (Rp)⁷ por estudante, por ano, a mais de três milhões de estudantes matriculados no ensino básico e secundário. Um pouco antes, foi implementada uma TMC em alguns distritos que visava 350 000 agregados familiares. A prestação pode chegar a 2 800 000 rupias (cerca de 200 dólares americanos) por família, por ano, e a prestação média foi de 1 400 000 rupias. Por último, a partir do final da década de 1990, foi implementado um programa de subsídios ao arroz (conhecido como Raskin).

Neste contexto de programas de assistência social dinâmicos, mas escassos, em 2010 foi criada a Equipa Nacional Indonésia para a Aceleração da Redução da Pobreza (TNP2K), um grupo de reflexão com dois objetivos:

- desenvolver opções de política para **melhorar a coerência das políticas de luta contra a pobreza e de proteção social**; e
- **coordenar e supervisionar a execução de vários programas de redução da pobreza e de proteção social** e aplicar técnicas mais avançadas para melhorar a definição de objetivos.

5 CIT.108/III/B, Cap. 11, secção 11.3.

6 McClanahan et al. (2020).

7 Entre 36 US\$ e 100 US\$.



► Reunião de avaliação mensal da TNP2K, Distrito de Manggarai Oriental, 2018

Ao contrário de outras experiências, a TNP2K não foi concebido como um "órgão de coordenação" desprovido de conteúdo, mas sim o contrário: uma instituição substantiva que utilizaria evidências e conhecimentos para melhorar a coordenação e a coerência. A TNP2K foi constituída pelo Regulamento Presidencial n.º 15 de 2010. O Ministro do Bem-Estar Social foi nomeado Primeiro Adjunto e o Ministro das Finanças foi nomeado Segundo Adjunto. Esta não foi a primeira tentativa de criar uma instituição encarregada de coordenar as intervenções relacionadas com a pobreza. Em 2001 foi criado um comité especial para coordenar a luta contra a pobreza, dirigido pelo Ministro do Bem-Estar do Povo. Além disso, foi também criada a Equipa de Coordenação para o Alívio da Pobreza. No entanto, estas duas instituições não conseguiram moldar a política ou melhorar a coordenação.

Foram também criados três grupos de trabalho sobre políticas, um para cada setor da estratégia de aceleração da redução da pobreza:

- Grupo 1: Programas de assistência social
- Grupo 2: Programas de base comunitária, sob a égide do programa nacional para a capacitação da comunidade
- Grupo 3: Programas para micro, pequenas e médias empresas

Paralelamente, foi criado o secretariado da TNP2K para prestar apoio técnico. O Secretário Executivo é o Vice-Presidente Adjunto para o Bem-Estar e a Pobreza, que gere o secretariado da TNP2K em

nome e sob a orientação do Vice-Presidente. Os objetivos do secretariado são os seguintes:

- **coordenar com organizações governamentais e não governamentais**, incluindo o setor privado e empresas públicas (BUMN) no seu apoio à redução da pobreza;
- **coordenar com as equipas provinciais e distritais de luta contra a pobreza e promover o trabalho da TNP2K a nível regional**;
- manter a base de dados dos programas de redução da pobreza apoiados pelo Governo (incluindo os ministérios setoriais);
- manter a base de dados dos programas de redução da pobreza apoiados por organizações não governamentais;
- manter mecanismos de tratamento de reclamações;
- prestar apoio técnico e administrativo à equipa nacional; e
- levar a cabo comunicações estratégicas e relações externas para os programas de redução da pobreza.

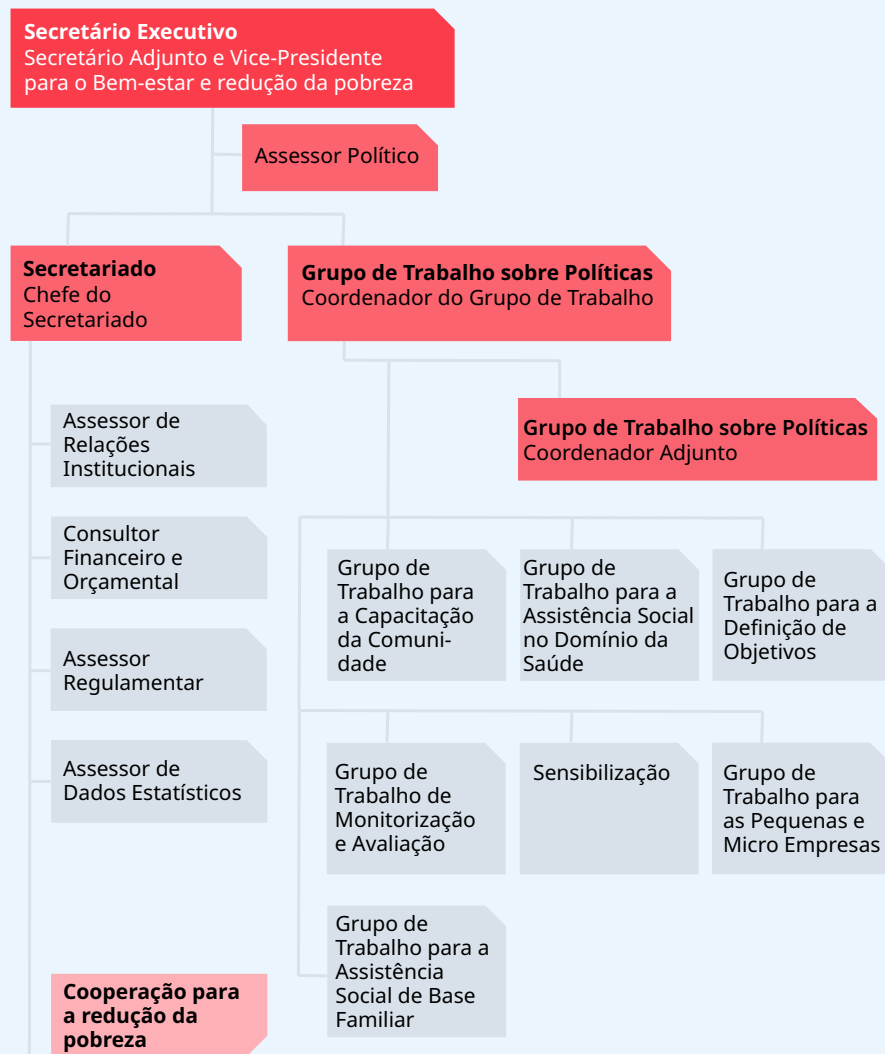
A estrutura básica da TNP2K e do seu secretariado é apresentada na **Figura 3 – 1**.

► **Figura 3 – 1 Estrutura organizacional da TNP2K e do seu secretariado**

Estrutura da TNP2K após 2011



Estrutura do Secretariado da TNP2K após 2011



Fonte: Ikhsan Modjo (2017).

Mais uma vez, esta lista mostra claramente que a TNP2K combina um papel de coordenação com um papel de produção de informação e conhecimento.

Para além da criação de grupos de trabalho ligados aos três clusters (e de um grupo de trabalho autónomo sobre a assistência sanitária), o secretariado da TNP2K criou duas unidades técnicas especiais: o Grupo de Trabalho para a Definição de Objetivos dos Programas de Redução da Pobreza e o Grupo de Trabalho de Monitorização e Avaliação para a criação de sistemas de medição do desempenho. A teoria da mudança era que, em primeiro lugar, a TNP2K estabeleceria um registo social que seria utilizado por todos os programas de assistência social baseados em agregados familiares; seguido da consolidação dos programas.

Na prática, porém, a TNP2K centrou-se em quatro questões fundamentais:

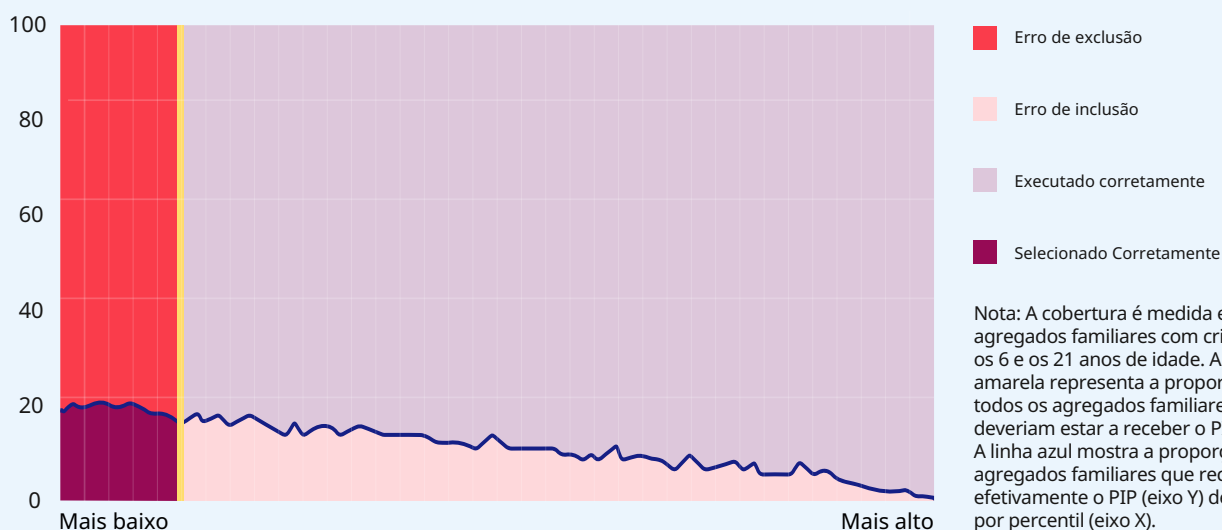
► **Definição de objetivos.** A utilização da Base de Dados Unificada de Beneficiários (Unified Database of Beneficiaries – UDB) deveria melhorar a forma como os programas de proteção social chegavam aos agregados familiares mais vulneráveis. Entre julho e outubro de 2011 foram entrevistados cerca de 26 milhões de agregados familiares, permitindo à TNP2K classificar mais de 93 milhões de pessoas. O objetivo era rastrear os 40 por cento mais pobres da população da Indonésia. Paralelamente, a equipa da UDB da TNP2K desenvolveu um SIG e trabalhou com ministérios e agências para os convencer

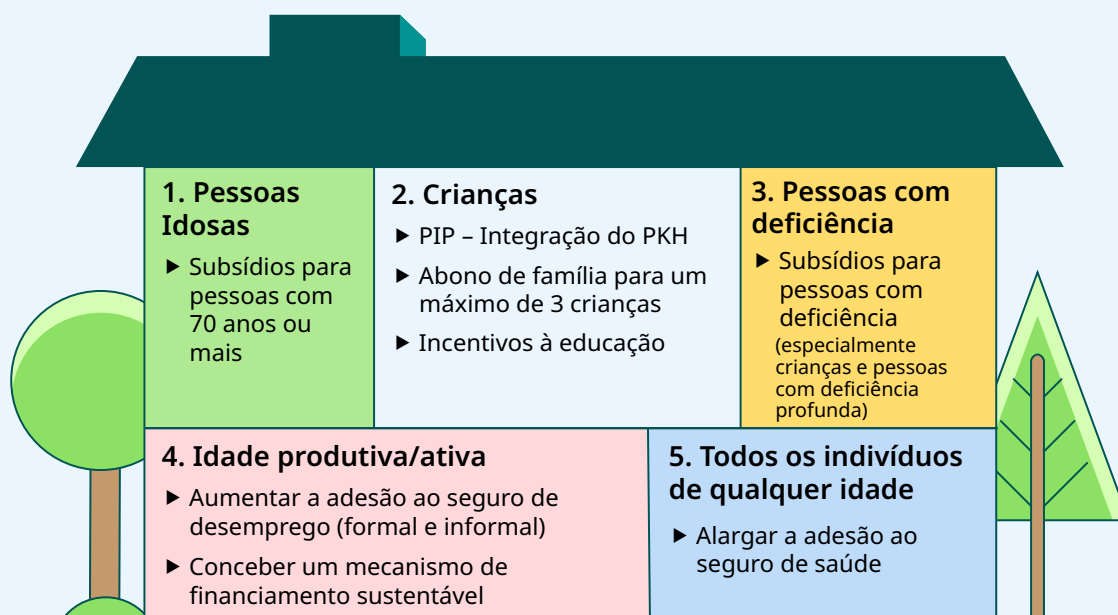
a utilizar a base de dados, especialmente em relação ao Jamkesmas (o sistema de assistência médica) e os Raskin (o regime de arroz subsidiado). A equipa da UDB também desenvolveu protocolos e procedimentos para acordos de partilha, manutenção ou segurança dos dados.

► **Entrega e implementação.** A TNP2K introduziu um cartão de proteção social (KPS). Esperava-se que o KPS ajudasse a integrar melhor os principais programas de proteção social e a melhorar a sua execução. Da mesma forma, a TNP2K trabalhou para reformar o Raskin, de modo a substituí-lo por cupões que pudessem ser utilizados para comprar ovos e outros produtos.

► **Uma nova reforma do subsídio aos combustíveis.** A TNP2K teve de se debruçar sobre uma nova prioridade. O Governo da Indonésia tinha decidido reduzir os subsídios aos combustíveis e o novo grupo de reflexão foi incumbido de conceber o futuro programa que compensaria as famílias mais pobres. Neste contexto, a TNP2K acabou por ser o coordenador do novo programa, conhecido como P4S, tendo de prestar apoio técnico a todos os ministérios e administrações locais em qualquer tópico relacionado com esse programa, desde comunicações a mecanismos de reclamação. De facto, a TNP2K estava cada vez mais a preencher as lacunas de recursos e conhecimentos de outros ministérios setoriais.

► **Figura 3 – 2 Definição de objetivos para a eficácia do programa de assistência monetária aos estudantes em situação de pobreza, 2017**





Fonte: Rahayu et al. (2018).

► **Apoiar a capacidade da administração local.**

O TNP2K teve também de assumir um papel de coordenação com as administrações locais. O objetivo de estabelecer essa ligação foi sensibilizar e assegurar a aplicação adequada das alterações nos programas de assistência social, incluindo a utilização de UDB e de KPS. Para o efeito, foi criada uma unidade de sensibilização, mandatada para reforçar as capacidades a nível local e apoiar as reformas a nível provincial e distrital.

Em retrospectiva, a TNP2K teve mais sucesso na geração de conhecimentos e na melhoria da prestação e da conceção dos programas de proteção social existentes do que no trabalho de coordenação ou na melhoria da definição de objetivos. A figura 3 – 2 mostra o enorme nível de erros de exclusão e inclusão estimados pelo TNP2K para o programa de assistência monetária a estudantes em situação de pobreza. Além disso, o UDB continua a ser um sistema puramente de definição de objetivos e, por enquanto, não regista dados sobre os resultados do programa.

Ou seja, não existe um registo central sobre que programas chegam a que agregados familiares. Isto não é invulgar: vários países com registos centrais utilizados para a definição de objetivos não conseguiram centralizar a informação sobre os programas e os seus beneficiários. Sistemas tão consolidados como o SISBEN (Colômbia) carecem desse tipo de informação, pelo que cada programa individual utiliza o SISBEN para selecionar os beneficiários, mas não existe um procedimento para consolidar os dados relativos a todos os programas e respetivos beneficiários. Recentemente, porém, a TNP2K parece estar a avançar para uma agenda de "coordenação". Rahayu et al. (2018) preveem um tipo mais abrangente de sistema de proteção social baseado numa abordagem de ciclo de vida que visa cobrir algumas lacunas (o "missing middle" – centro em falta). No entanto, teremos de esperar para ver se a visão da TNP2K é efetivamente operacionalizada a nível intermédio.

As principais lições da experiência da TNP2K estão resumidas na **Caixa 3 – 1**

Caixa 3 – 1 TNP2K – Lições aprendidas

- 1. Este não foi o primeiro esforço de reforma da coordenação das políticas na Indonésia.** No entanto, uma lição aprendida depois de tentar realizar a reforma através dessas instituições foi que qualquer instituição de coordenação política teria de ser criada a um nível muito elevado. Assim, os fracassos institucionais anteriores na promoção da coordenação podem moldar as tentativas futuras: a mudança leva tempo.
- 2. A TNP2K foi inserido no Gabinete do Vice-Presidente.** Além disso, o primeiro Vice-Presidente responsável pelo grupo de reflexão era considerado um tecnocrata dinâmico, ansioso por fazer avançar as reformas. A combinação do poder político instituído pelo Vice-Presidente e o facto de estar fora de um ministério específico reforçaram o poder de convocação e a capacidade de coordenação da TNP2K.
- 3. O TNP2K foi concebido como uma instituição *ad hoc*, pronta a funcionar e flexível para contornar alguns dos condicionalismos da administração pública na Indonésia.** Ao adotar esta abordagem, a TNP2K foi suficientemente flexível para passar de uma prioridade para outra num curto espaço de tempo e conseguiu contratar pessoal muito qualificado. O objetivo da TNP2K era produzir provas de alto nível para fazer avançar reformas que contribuíssem também para reduzir a fragmentação e melhorar a coordenação entre as partes interessadas. No entanto, a TNP2K só abordou as reformas de coordenação nos últimos quatro ou cinco anos. De 2010 a 2017, trabalhou principalmente nos quatro domínios acima referidos: definição de objetivos, melhoria dos programas, reforma do subsídio aos combustíveis e reforço das capacidades a nível local.
- 4. As evidências não são suficientes.** A TNP2K percebeu que a produção de evidências de alta qualidade falharia, porque os ministérios e as agências não podem ser obrigados a implementar a reforma, mesmo que esta tenha sido acordada. Há um processo de tradução das reformas de políticas de alto nível em ações e operações que consome muitos recursos. Ou seja, a TNP2K envolveu-se de alguma forma no desenvolvimento e coordenação de políticas a nível intermédio.
- 5. Serviços em troca de coordenação.** Qualquer país que pretenda reduzir a fragmentação e consolidar os programas deve reconhecer que essa reforma terá um efeito adverso nalguns ministérios ou agências, uma vez que estes perderão o controlo orçamental e, possivelmente, também os recursos humanos. Uma das vantagens da TNP2K era o facto de não só solicitar e trabalhar para a coordenação, mas também prestar serviços de conhecimento aos ministérios, reforçando assim o seu papel de convocação. De acordo com algumas partes interessadas, os esforços em torno do desenvolvimento do UDB e as alterações subsequentes melhoraram a coordenação entre a TNP2K e os principais ministérios responsáveis pela execução, permitindo-lhe, numa fase posterior, chegar a acordos de coordenação com estes intervenientes. A recente estratégia de proteção social (Rahayu et al. 2018) irá testar até que ponto a fase anterior ajudou a TNP2K.

3.2 Malawi: Estrutura institucional com um mandato vago

O Governo do Malawi estabeleceu uma nova Política Nacional de Apoio Social (NSSP) em 2012. O Programa Nacional de Apoio Social do Malawi (MNSSP) foi criado para operacionalizar a NSSP fornecendo um enquadramento para a conceção, implementação, coordenação, monitorização e avaliação dos programas de apoio prioritários no âmbito da política. Os principais programas de proteção social ao abrigo

da Estratégia Nacional de Proteção Social (ENPS) foram o Programa de Transferências Monetárias Sociais (SCTP), o Programa de Obras Públicas (PWP) de alta intensidade de mão-de-obra, o Programa de Refeições Escolares para grupos específicos (SMP), o Programa de Poupança e Crédito Comunitário (VSL) e o Programa de Microfinanciamento (MF). O MNSSP deu origem a uma rede institucional encarregada de assegurar a orientação estratégica e técnica.

O **Comité Diretivo Nacional de Apoio Social (NSSSC)** é responsável pela gestão global da agenda da NSSP, incluindo a sua conceção, implementação e supervisão. Deve também

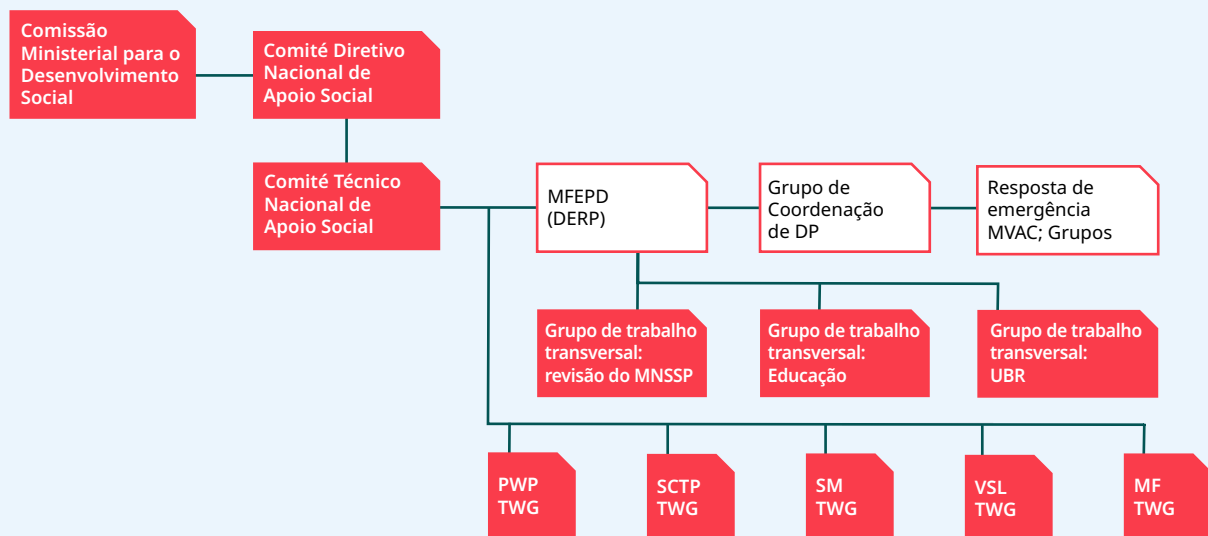
garantir o nível adequado de recursos e a coerência das intervenções de proteção social. O NSSSC inclui secretários principais de 15 ministérios setoriais, representantes de três doadores principais e o Diretor Executivo do Conselho das Organizações Não Governamentais do Malawi (CONGOMA). O NSSSC é presidido pelo Secretário-Geral do Governo e deve reunir-se duas vezes por ano.

O Comité Técnico Nacional para o Apoio Social é responsável por fornecer orientações técnicas e recomendações sobre a execução do programa. Inclui diretores de 15 ministérios, 3 agências, o CONGOMA e 13 ONG ou organizações internacionais. A estrutura de coordenação institucional para a proteção social no Malawi está representada na **Figura 3 – 4**.

A Divisão para a Redução da Pobreza e Proteção Social (PRSP), o Departamento de Planeamento Económico e Desenvolvimento do Ministério das Finanças, Planeamento Económico e Desenvolvimento, é responsável pela coordenação do MNSSP. Atua também como secretariado do NSSSC. O pessoal inclui oito membros: um diretor, dois vice-diretores e cinco economistas, cada um dos quais na qualidade de responsável por um dos cinco programas do MNSSP.

Para além destes dois grupos e do secretariado, foram constituídos cinco grupos de trabalho técnicos, um para cada programa de proteção social: o SCTP, o PWP, o SMP, o VSL e o MF. Por último, foram criados três grupos de trabalho: o Grupo de Trabalho MNSSP II para liderar a revisão do MNSSP original e apoiar o desenvolvimento do MNSSP II revisto; o Grupo de Trabalho para a Educação com a participação de doadores, do Governo e dos parceiros de desenvolvimento; e o Grupo de Trabalho para o Registo Unificado de Beneficiários (UBR). Apesar desta complexa estrutura institucional, eram evidentes algumas lacunas. Pode-se argumentar que certas deficiências foram causadas pela conceção e não pela coordenação. Por exemplo, o PWP atingiu apenas uma fração das famílias em situação de pobreza extrema com capacidade para trabalhar e o SCTP foi implementado apenas em distritos selecionados. No entanto, também se registaram lacunas importantes em termos de coordenação. Em teoria, o PWP visava as famílias em situação de pobreza extrema com capacidade para trabalhar, ao passo que o SCTP concedia benefícios às famílias em situação de pobreza extrema sem capacidade para trabalhar. No entanto, na realidade, as linhas no terreno eram pouco nítidas, o que conduziu a desafios significativos em termos de execução e de agitação social. Uma análise do MNSSP (Malawi 2016) não encontrou relações claras entre estes dois programas ou entre cada um deles e a promoção da educação.

► **Figura 3 – 4 Estrutura de coordenação institucional da proteção social no Malawi**



Caixa 3 – 2 Revisão do MNSSP

- ▶ O **Ministério das Finanças tem uma capacidade limitada** para responsabilizar todas as partes interessadas e assegurar a coordenação interministerial.
- ▶ **São poucas as ligações concretas a nível de política** no MNSSP, apesar de a ENPS e o MNSSP sublinharem a importância da coordenação e das ligações entre programas e da existência de numerosos contactos e objetivos sobrepostos entre programas.
- ▶ **A conceitualização inadequada das ligações intra-MNSSP** no documento do MNSSP, bem como os esforços e recursos limitados dedicados à operacionalização de potenciais ligações, resultaram em poucas ligações deliberadas a nível de políticas dentro do sistema MNSSP.
- ▶ **A relação entre o SCTP e o SMP não foi conceitualizada.** Ambos os programas têm por objetivo aumentar a inscrição e a permanência na escola e melhorar a nutrição infantil, mas foram concebidos e aplicados isoladamente, sem uma análise explícita das potenciais sinergias. Outro exemplo de uma relação ao nível das políticas que não foi adequadamente conceitualizada e operacionalizada é a relação entre o SCT e o PWP.
- ▶ A forte resistência dos líderes comunitários à "dupla utilização" limita as oportunidades de complementaridade e multidimensionalidade na resposta de proteção social.
- ▶ O MNSSP consiste em programas financiados em grande parte por doadores, implementados com graus geralmente baixos, mas variáveis de utilização dos sistemas governamentais. A utilização limitada dos sistemas governamentais suscita preocupações quanto à apropriação e sustentabilidade do programa. Os doadores contribuem para a fragmentação do MNSSP.
- ▶ **A maioria dos programas refere a existência de recursos, infraestruturas e pessoal inadequados, especialmente a nível distrital.** A escassez parece prevalecer em todas as categorias de pessoal, especialmente a nível distrital e comunitário. A forte dependência de voluntários da comunidade em muitos programas suscita preocupações quanto à sua fiabilidade, sustentabilidade e eficácia.

Fonte: Malawi (2016).

A **caixa 3 – 2** resume as principais conclusões relacionadas com a coordenação. O Governo reconheceu essas deficiências no Programa Nacional de Apoio Social II do Malawi (MNSSP II), que foi aprovado em 2018. O MNSSP II declarou que "os programas individuais [...] trabalharam em grande parte isolados com os seus próprios sistemas, linhas de informação e mecanismos de responsabilização" e que "os programas individuais eram principalmente responsáveis perante os seus ministérios e doadores, utilizavam diferentes abordagens de seleção, recolhiam diferentes dados de M&A e cumpriam diferentes requisitos de informação dos doadores".

Na prática, o MNSSP II introduziu duas alterações. Em primeiro lugar, empenhou-se em reforçar a PRSP, o secretariado do NSSSC, disponibilizando mais recursos humanos e financeiros. Além disso, o plano procurava "clarificar e reforçar os papéis, as responsabilidades e as linhas de comunicação com outros ministérios setoriais envolvidos na prestação de apoio social". Infelizmente, o plano não definiu a forma como essa clarificação seria efetuada e quem deveria definir essas funções e responsabilidades. Em segundo lugar, o MNSSP II visava adotar mecanismos de implementação integrados e enquadramentos institucionais nacionais, especialmente mecanismos harmonizados de reclamação e recurso.

Caixa 3 – 3 Malawi – Lições aprendidas

- 1. Representação demasiado ampla.** De acordo com algumas avaliações, as reuniões do NSSSC não funcionam corretamente e não são convocadas de acordo com o calendário exigido. Outras partes interessadas argumentam que a participação é frequentemente delegada a funcionários de nível inferior. No entanto, é mais provável que essas reuniões não sejam devidamente organizadas porque a estrutura envolve demasiadas agências, fazendo do NSSSC uma organização ineficaz, incapaz de fazer avançar as reformas ou a coordenação na prática. Os países que pretendem criar instituições de coordenação devem evitar torná-las tão grandes que se tornem inflexíveis. Por exemplo, a TNP2K inclui oito agências relacionadas com a proteção social – saúde; obras públicas; educação; desenvolvimento regional; assuntos sociais; cooperativas; pequenas e médias empresas; e a Agência Nacional de Planeamento do Desenvolvimento. Além disso, existem outras agências relacionadas com os serviços, incluindo agências de estatística, tecnologia e finanças. Tal como referido anteriormente, o NSSSC inclui 13 ministérios diferentes.
- 2. Uma estrutura institucional "conservadora".** Enquanto a TNP2K foi concebida como uma instituição externa inovadora ("*outsider out-of-the-box*") para repensar o sistema de proteção social a partir do exterior, o NSSSC, o NSSP e os cinco grupos de trabalho técnicos fazem o oposto: parecem ser concebidos para defender a atual combinação de políticas e proteger o *status quo*. Em primeiro lugar, o secretariado nomeou um economista para cada programa de proteção social existente. Em segundo lugar, os grupos de trabalho técnicos estão também ligados a programas existentes. Em terceiro lugar, os ministérios setoriais dominam o NSSSC e a ENPS, pelo que não é claro como estes irão promover sinergias e mudanças. Uma diferença fundamental entre os exemplos da Indonésia e do Malawi é que o trabalho técnico na Indonésia é realizado pelo secretariado da TNP2K, enquanto no Malawi é suposto acontecer na ENPS, um grupo liderado por diretores de ministérios setoriais. É muito difícil promover reformas através de um comité deste tipo.
- 3. Um secretariado com recursos insuficientes.** Enquanto a TNP2K se tornou um dos principais beneficiários do apoio dos doadores internacionais, o secretariado do PRSP tem recursos muito limitados e provavelmente teve dificuldades em acompanhar os desenvolvimentos de cada programa de proteção social. Esta deficiência foi reconhecida e o MNSSP II tinha como objetivo aumentar os recursos humanos e financeiros.
- 4. Coordenação sem um mandato claro.** O NSSSC não tem um mandato, pelo que as suas reuniões não são vistas como relevantes. De acordo com a avaliação do ODI: "Além disso, os intervenientes do MNSSP demonstram incerteza sobre o que é a coordenação na prática – tanto a nível político como programático e operacional, com exceção de alguns exemplos (como o UBR)." Embora o MNSSP II afirme que devem ser encontradas sinergias, não fica claro como e quais os projetos ou medidas que serão tomadas para melhorar a coordenação. O mandato parece demasiado vago, exceto no que se refere aos mecanismos de reclamação e de recurso. Na **Caixa 3 – 2**, este facto foi mencionado como uma concetualização desadequada do significado de coordenação.

3.3 Chile Crece Contigo (O Chile Cresce Contigo): um programa intersetorial

No início da década de 2000, o Governo do Chile optou por integrar os seus serviços sociais e as prestações de proteção social. Esta abordagem foi utilizada pela primeira vez na conceção do

Chile Solidario, um programa de TMC. Em março de 2006 o Presidente criou um Comité Consultivo para a Reforma das Políticas para a Infância para avaliar o sistema de proteção social das crianças. O Comité Consultivo trabalhou com peritos, redes sociais, grupos de reflexão, ONG e outras partes interessadas. Além disso, organizou audições regionais e municipais e recebeu contributos de milhares de crianças através da Internet.

Em outubro de 2006 foi anunciado o novo programa integrado, *Chile Crece Contigo* (ChCC). O programa ChCC é definido como uma rede integrada de serviços. O raciocínio subjacente é que o Desenvolvimento na Primeira Infância (DPI) é multidimensional e, por conseguinte, as políticas destinadas a promover o DPI devem também ser integradas e abrangentes. O ChCC foi lançado em 2007 em 159 municípios, de acordo com as suas capacidades. Em 2008, todos os municípios estavam a implementar o ChCC através de redes locais, e consagrado na Lei 20.379 em 2009, como o Subsistema de Proteção Integrada da Infância. O ChCC começou por visar as crianças com menos de 5 anos de idade, mas mais tarde foi alargado para abranger as crianças com menos de 10 anos de idade.

O programa ChCC combinou uma série de serviços e benefícios pré-existent e agrupou-os, acrescentando alguns novos subprogramas. Por conseguinte, a coordenação ou integração foi efetuada em torno de recursos já existentes. O ChCC foi concebido como um programa multinível que oferece alguns serviços universais combinados com benefícios e serviços

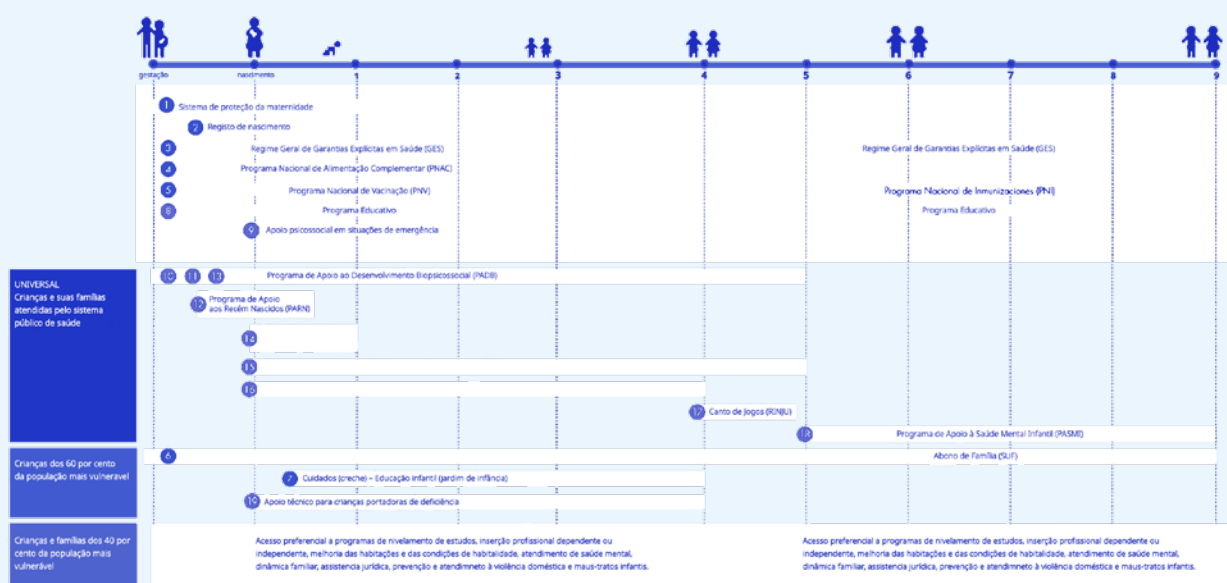
diferenciados para crianças e famílias mais vulneráveis (ver **Figura 3 – 5**):⁸

- Universal: atividades de informação e de sensibilização sobre a importância de cuidar das crianças e de as estimular, a fim de maximizar o seu potencial de desenvolvimento.
- Crianças nascidas no sistema público de saúde:
 - Programa de Apoio ao Recém-Nascido (PARN). Fornece benefícios em espécie – berço, mobile, colchão, almofada de amamentação, porta-bebés e outros, bem como materiais de formação.⁹
 - Programa de Apoio ao Desenvolvimento Biopsicossocial (PADB): é o ponto de entrada para o coração do ChCC. Esta componente inclui visitas regulares com o objetivo de prestar apoio durante e após o parto. Um objetivo fundamental é avaliar a vulnerabilidade da família que pode desencadear benefícios e serviços adicionais.

8 McClanahan e Gelders apresentam uma ideia semelhante, mas centrada nas prestações, em "Assessing the potential for multi-tiered child benefits in Viet Nam, 2019".

9 Fonte: [Programa de Apoyo al Recién Nacido | Chile Crece Contigo](#).

► **Figura 3 – 5** Carteira de serviços e benefícios do *Chile Crece Contigo* (ChCC)





► Chile Crece Contigo, crececontigo.gob.cl

- Crianças que pertencem aos 60 por cento de população mais vulnerável:
 - Ensino pré-escolar gratuito.
 - Apoio gratuito a crianças com deficiência e com menos de 4 anos de idade.
 - Subsídio Único Familiar (Subsidio Único Familiar): uma prestação mensal que varia entre 13 401 e 2 599 pesos (18,65 e 3,62 dólares americanos).¹⁰
- Crianças no grupo dos 40 por cento mais vulneráveis:
 - Acesso preferencial a programas e serviços, incluindo saúde mental, habitação, acesso ao mercado de trabalho, prevenção da violência, etc.

O ChCC é gerido pelo Ministério do Desenvolvimento Social com uma forte colaboração com os Ministérios da Saúde e da Educação. Além disso, o Comité Ministerial para a Infância supervisiona a implementação do ChCC. O Comité é presidido pelo Ministério do Desenvolvimento Social. Os outros membros são: Saúde, Educação, Trabalho, Justiça, Habitação, Finanças, Serviço Nacional da Mulher,

e Presidência. O Comité Ministerial recebeu a proposta técnica do Comité Consultivo, alterou-a e aprovou-a, com um apoio político esmagador.

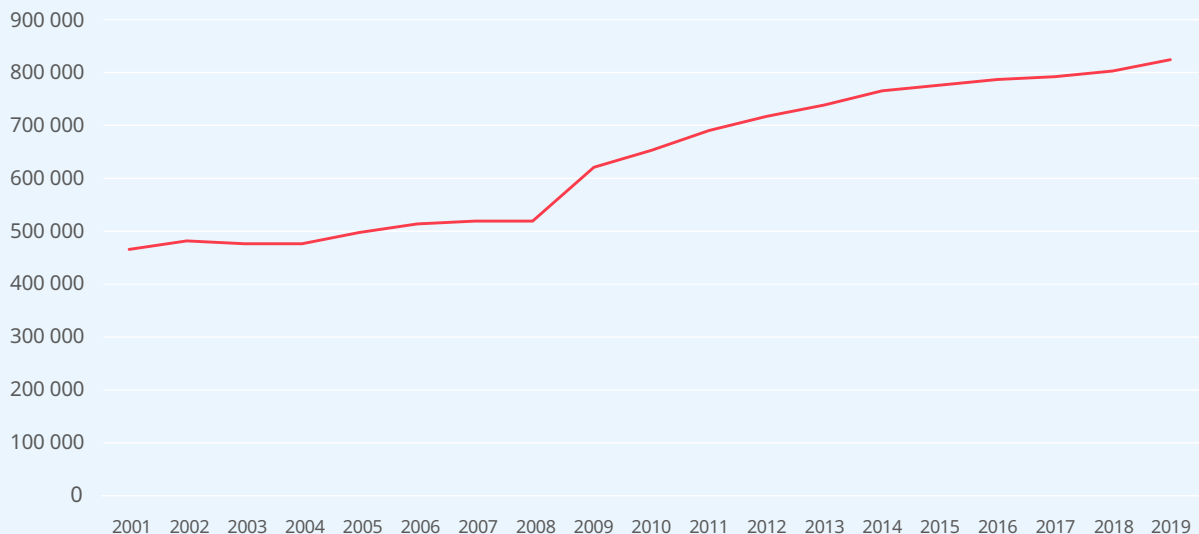
Os ministérios setoriais definem as prestações, os procedimentos e os padrões de serviço, em conformidade com os objetivos do ChCC. A implementação assenta sobretudo nas redes do ChCC a nível das comunidades (ver estudo de caso sobre a coordenação na linha da frente para mais pormenores). Por último, o Ministério do Desenvolvimento Social coordena o ChCC a nível local, gere o orçamento do ChCC, avalia as diferentes componentes e desenvolve instrumentos de gestão (ver estudos de caso a nível intermédio e na linha da frente para mais pormenores).

De 2007 a 2011, um Secretariado Executivo do ChCC presidiu a uma Comissão Técnica Intersetorial, composta por representantes dos Ministérios da Saúde, da Educação, do Trabalho, da Justiça e da Habitação, bem como por outras partes interessadas, incluindo a rede nacional de jardins de infância, a Fundação Integra (um prestador privado de educação pré-escolar), a Unidade de Desenvolvimento Regional, o Ministério das Finanças, etc. No entanto, esta estrutura de coordenação técnica foi desmantelada por não ser eficiente.¹¹

10 Fonte: [Ley-21283 07-NOV-2020 MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL – Ley Chile – Biblioteca del Congreso Nacional \(bcn.cl\)](#)

11 Em vários países, estes comités interministeriais revelaram-se pouco dinâmicos. Embora a razão não tenha sido comunicada, é provável que os participantes não tenham percebido o valor acrescentado de se reunirem com outros funcionários públicos sem uma agenda de decisões muito clara. Ver Brasil e Malawi como referência.

► **Figura 3 – 6 Vagas no ensino pré-escolar no Chile (2001-2019)**



Fonte: Estadísticas de la Educación 2001-2019.

O núcleo do ChCC, o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Biopsicossocial, é implementado pelo Ministério da Saúde através dos seus centros de cuidados de saúde primários e hospitais, incluindo maternidades. A decisão de implementar principalmente através do Ministério da Saúde baseou-se na cobertura pré-existente do sistema de saúde pública, tanto no acompanhamento das gravidezes como das crianças pequenas. Considerou-se também que os serviços de saúde estavam mais bem equipados para capacitar as famílias no seu papel parental, bem como para detetar riscos biopsicossociais. Este facto contrasta com outros estudos de caso, uma vez que a agência coordenadora – Ministério do Desenvolvimento Social – não é a principal entidade executora. Os profissionais de saúde identificam-se muito mais com o ChCC e os seus instrumentos do que os outros funcionários públicos: num inquérito de 2013, 70 por cento dos utilizadores do sistema informático eram profissionais de saúde, 23 por cento eram funcionários locais e apenas 7 por cento eram funcionários públicos da educação (Bedregal et al. 2013, 36). Este facto recorda a complexidade de assegurar uma participação equilibrada em programas integrados ou coordenados. Em consonância com essa liderança do Ministério da Saúde (MS), Cunill-Grau et al. (2013) constata que a cooperação entre o MS e o MDS funcionou melhor do que com o Ministério da Educação.

Este é um breve resumo dos impactos do ChCC:

1. A oferta de educação pré-escolar aumentou acentuadamente em 2009 e cresceu a um ritmo acelerado até 2013, o período de maior

crescimento do investimento no ChCC. Desde então, tem crescido a um ritmo modesto. De 2001 a 2019, a oferta de educação pré-escolar cresceu 77 por cento, tendo a taxa bruta de matrícula aumentado de 46 para 60,6 por cento (Ver Figura 3 – 7).

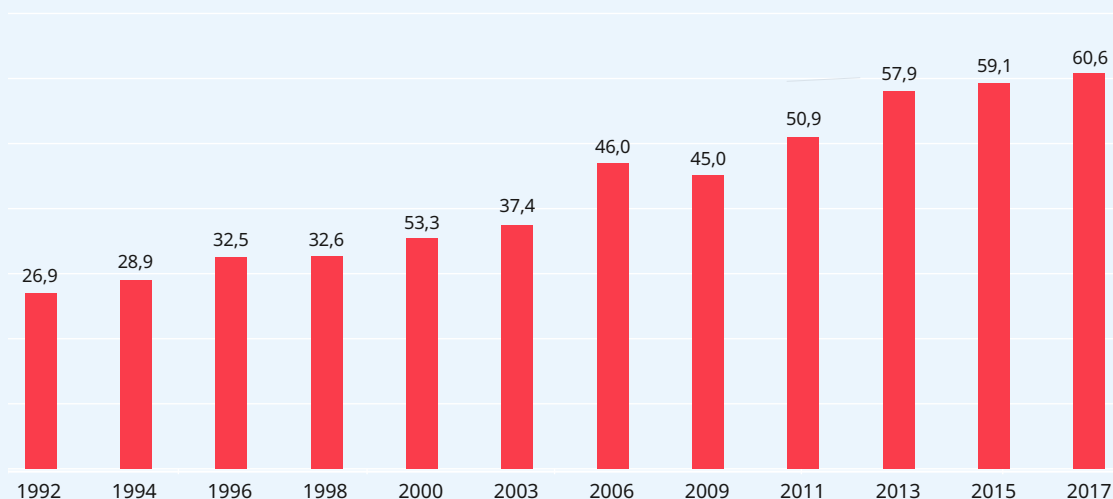
2. Verificou-se uma pequena redução da diferença de desempenho entre grupos socioeconómicos. No PISA de 2018, os alunos socioeconomicamente mais favorecidos superaram os alunos desfavorecidos na leitura por 87 pontos, ligeiramente abaixo da diferença média entre esses grupos (89 pontos) nos países da OCDE. No PISA de 2009, a diferença de desempenho relacionada com o estatuto socioeconómico foi de 92 pontos no Chile (e 87 pontos, em média, nos países da OCDE).¹²
3. Uma consequência possível foi o crescimento da taxa de participação das mulheres no mercado de trabalho. De 2010 a 2019, passou de 54 para 58 por cento.¹³
4. O número de consultas a grávidas em situação de risco psicossocial multiplicou-se por 5 de 2007 a 2009, segundo a Direção-Geral de Estatística do Ministério da Saúde.¹⁴

¹² Fonte: https://www.oecd.org/pisa/publications/PISA2018_CN_CHL.pdf

¹³ Fonte: [INEC](https://inec.cl/)

¹⁴ Fonte: [VISITAS DOMICILIARIAS INTEGRALES \(minsai.cl\)](https://www.minsal.cl/)

► **Figura 3 – 7 Taxa bruta de matrículas (percentagem) na educação pré-escolar no Chile (1992-2017)**



Fonte: Ministerio de Desarrollo Social y Familia, Subsecretaría de Evaluación Social.

Caixa 3 – 4 analisa sucintamente os principais ensinamentos retirados do *Chile Crece Contigo* em matéria de coordenação de políticas de alto nível:

Caixa 3 – 4 Chile Crece Contigo – Lições aprendidas

- 1. Coordenação baseada em serviços e prestações pré-existentes.** O desenvolvimento de um sistema integrado e multinível não foi feito a partir do zero, mas sim através da agregação de serviços que já existiam. A ênfase foi colocada na adição de alguns níveis adicionais e na promoção do intercâmbio de informações que desencadeariam ações adicionais.
- 2. Os grupos interministeriais não são uma panaceia.** Como se verá noutros estudos de caso, o secretariado e o grupo de trabalho técnico foram desmantelados após alguns anos de implementação.
- 3. O envolvimento em atividades de coordenação depende da importância para o Ministério.** O ChCC mostra que foi mais fácil promover a coordenação entre o Ministério do Desenvolvimento Social e o Ministério da Saúde do que entre qualquer um deles e o Ministério da Educação. Os incentivos à coordenação não foram os mesmos para cada um deles.
- 4. Forte ênfase na coordenação local.** Ao contrário de outros estudos de caso de coordenação, o ChCC optou por promover o envolvimento e a integração dos serviços locais. Enquanto nos exemplos anteriores o pacote de serviços e prestações foi definido a alto nível, o ChCC preferiu promover as redes locais e deixar que estas avaliassem os serviços que poderiam ser oferecidos (ver mais pormenores abaixo).

3.4 Lista de controlo da coordenação política ao mais alto nível

Os estudos de caso acima referidos oferecem uma visão das condições em que a coordenação de alto nível pode ser adequada (ou não), bem como dos fatores que podem determinar o sucesso ou o fracasso de iniciativas de coordenação de alto nível.

O **Quadro 3 – 1** apresenta uma lista de verificação a ser consultada quando se decide se e como se deve prosseguir a coordenação de alto nível na proteção social.

► Quadro 3 – 1 Lista de verificação: Coordenação de políticas de alto nível

Fundamentação: Por que razão é necessária coordenação?

Que programas específicos necessitam de uma melhor coordenação?	Evitar apelos vagos a uma melhor coordenação e especificar quais os programas que devem ser ligados ou coordenados. Caso contrário, a coordenação pode ser um chavão vazio sem uma direção clara.
Existem sobreposições claras em termos de populações-alvo?	Evidentemente não há problemas de sobreposição de programas se o governo central e os representantes locais estiverem alinhados. No entanto, no Malawi assistimos a dois problemas opostos quando existem problemas potenciais. Em primeiro lugar, quando os programas são concebidos isoladamente, sem considerar o sistema como um todo, é mais fácil encontrarmos problemas de execução. O SCTP e o PWP, por exemplo, visam populações semelhantes e as comunidades em que operam não compreendem a sua lógica. Em segundo lugar, os governos centrais podem decidir que dois programas diferentes podem visar a mesma população, a fim de obter efeitos multiplicadores. No entanto, se os funcionários locais não estiverem alinhados, podem decidir que os benefícios do programa podem ter de ser distribuídos nas suas comunidades, prejudicando assim a sua conceção. Neste caso, a solução pode não ser melhorar a coordenação no vácuo, mas sim voltar à mesa de projeto e, juntamente com os funcionários locais, conceber melhores programas que se adaptem melhor uns aos outros.
Estes programas são complexos na sua conceção, exigindo ligações com serviços ou outras intervenções?	Como já foi referido, quanto mais complexo for o programa/problema, maior será a necessidade de intervenções coordenadas: "os benefícios da cooperação provavelmente superarão os custos se a tarefa for complexa" (Lundin, 2007). O programa <i>Chile Crece Contigo</i> envolve uma rede de serviços, dado o seu objetivo de abordar uma tarefa complexa: o desenvolvimento da primeira infância. O programa inclui muitas intervenções diferentes em diferentes fases: da gravidez ao momento em que a criança completa 9 anos de idade.
O que é mais urgente – melhorar um programa ou afinar as suas ligações com outros programas?	Por vezes, a coordenação é utilizada como uma solução milagrosa quando o programa não está a ser corretamente implementado ou concebido, como demonstrado acima. Antes de iniciar um processo de coordenação, as agências governamentais e os líderes da proteção social devem determinar cuidadosamente se a coordenação é a solução para um determinado problema de proteção social.

Viabilidade: É possível?

Existe experiência anterior de trabalho entre ministérios?	Alguns sistemas de proteção social não são suficientemente robustos para prosseguir objetivos de política complexos que exigem uma coordenação estreita entre as diferentes partes interessadas. As instituições de proteção social devem determinar se as suas capacidades estão alinhadas com os objetivos de política. Algumas não estarão equipadas para combinar intervenções complexas que ligam as transferências a outros tipos de intervenções, requisitos, etc.
Existe experiência na prestação de serviços a outras agências ou ministérios? Existem regras de participação ou contratos de serviços?	Numa esfera diferente, as partes interessadas na proteção social devem determinar se a estrutura administrativa é suficientemente sofisticada para permitir um trabalho orientado para as tarefas e multiagências. Nalguns contextos, as agências ou os ministérios podem prestar serviços a outras agências ao abrigo de um contrato. No entanto, nem todos os países permitem estas relações claras orientadas para os serviços. No Chile, por exemplo, o Ministério do Desenvolvimento Social transfere recursos financeiros para redes locais ligadas a um contrato.

Valor acrescentado: O que é que a coordenação traria?

Quais são os projetos de coordenação específicos?	Os líderes de alto nível da proteção social devem indicar claramente quais os ganhos específicos esperados dos esforços de coordenação. A coordenação só é bem sucedida na medida em que as partes interessadas encontrem um claro valor acrescentado. Por conseguinte, é fundamental "concretizar" o que a coordenação significa na prática: a coordenação deve ter resultados claros. O que vimos no Malawi é que, quando a coordenação não se traduz em projetos específicos, é provável que absorva recursos sem alcançar qualquer sucesso.
---	---

Quem: Que partes interessadas devem participar?

Quantas agências vão estar envolvidas?	Poderá haver um compromisso entre inclusão e eficácia. Equipas de coordenação com demasiadas partes interessadas podem tornar-se impossíveis de gerir.
A equipa técnica responsável pela cooperação é interna ou externa?	Um dos principais contrastes entre os estudos de caso reside na natureza das equipas técnicas. Enquanto no Malawi a equipa técnica era composta por elementos internos (diretores dos ministérios setoriais), na Indonésia foi concebida como um grupo de reflexão de peritos externos. Esta natureza diferente explica parcialmente o conservadorismo e a vontade de promover a mudança, respetivamente.

Formas de trabalhar: Como se pode promover a cooperação?

Existe apoio político suficiente para induzir as partes interessadas a cooperar?	Ter um aliado numa posição política forte, como o Presidente ou o Vice-Presidente, pode aumentar a probabilidade de sucesso das reformas/iniciativas de coordenação. Estas figuras têm a ganhar com o facto de receberem os louros das reformas bem sucedidas e podem exercer pressão sobre os ministérios setoriais para que avancem com as reformas.
O que é que os ministérios setoriais recebem em troca da coordenação?	A Indonésia constitui um bom exemplo do que a coordenação pode exigir. Dado que os ministérios setoriais podem considerar que a coordenação representa uma perda para eles (menos controlo sobre os recursos humanos e financeiros), pode ser útil se a equipa ou instituição coordenadora puder oferecer algo em troca em termos de conhecimentos, serviços, etc. Nesse sentido, a configuração da TNP2K como um grupo de reflexão em lugar de uma unidade de coordenação ajudou a estabelecer a sua legitimidade e melhorou a sua eficácia.
Qual é o grau de flexibilidade do organismo ou comité de coordenação?	Por um lado, quando a equipa ou o organismo coordenador é composto por funcionários públicos dos ministérios existentes, existe o risco de estes não avançarem com as reformas caso estas sejam dispendiosas para eles. É mais provável que protejam o <i>status quo</i>. Além disso, será mais difícil participar em novos projetos que aumentem a sua carga de trabalho habitual. Por outro lado, quando a equipa coordenadora é nova e flexível, como a da TNP2K, é mais provável que pense de forma inovadora, acolha novas ideias ou projetos e que tenha uma visão distanciada do sistema existente e proponha reformas, uma vez que não terá de defender o <i>status quo</i>.

ENTREGA DE LECHE
Wülwe lichi
CENTRO DE SALUD DR. NORMAN VOULIEME



► 4. Nível intermédio: coordenação operacional

Esta secção foca-se na coordenação operacional de nível intermédio entre a prestação de serviços na linha da frente (nível inferior) e o planeamento do governo central (alto nível). Numa definição algo semelhante, Pires (2012) concentra-se na burocracia de nível intermédio: "gestores, diretores, supervisores e funcionários públicos em geral encarregados de operacionalizar as estratégias definidas nos níveis superiores da burocracia, mas também afastados da implementação efetiva das políticas públicas na 'linha da frente'". Assim, neste nível intermédio incluímos todos os instrumentos e estruturas utilizadas para traduzir as orientações de coordenação de alto nível em medidas concretas. Podem envolver soluções informáticas (registos centrais, integração de diferentes bases de dados), orçamentação conjunta, planeamento comum, comités de coordenação estatais ou provinciais, definição de procedimentos conjuntos, intercâmbio automático de informações, etc.

Ambrozio e Andrade (2016) defendem que a coordenação de nível intermédio entre funcionários públicos no Brasil foi pelo menos tão importante quanto o apoio presidencial ao Bolsa Família (BF). Um dos principais desafios para a coordenação dos programas de proteção social é definir o papel dos funcionários públicos de nível intermédio. Em vários países, as políticas são concebidas a nível central, com contributos limitados de outros níveis da administração. Além disso, muitos países oferecem as mesmas prestações e serviços em todas as regiões, estados ou províncias. Os funcionários públicos de nível intermédio ficam, portanto, sem um papel claro na conceção ou na execução, que

depende sempre dos funcionários públicos na linha da frente. Foi o que aconteceu no Brasil, onde os estados não foram envolvidos na conceção do BF e o financiamento também foi fornecido pelo governo federal. Como mostra o estudo de caso, na prática foi a burocracia de nível intermédio que concebeu os instrumentos específicos que permitiram a coordenação entre o Ministério da Educação (MEC), o Ministério da Saúde (MS) e o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), desde a programação e os indicadores conjuntos até às soluções informáticas. Além disso, os coordenadores do BF a nível estatal desempenharam um papel fundamental no reforço dos procedimentos de execução: foram colocados suficientemente perto da implementação na linha da frente e puderam partilhar as lições aprendidas com os seus pares noutros estados.

Outra característica fundamental que aparece em quase todas as melhores práticas de coordenação da proteção social é o desenvolvimento de sistemas de informação sólidos e fiáveis. É também necessária a integração – ou pelo menos o intercâmbio – de informações relevantes para apoiar medidas intersetoriais. Por conseguinte, é essencial que o Estado coordene o trabalho realizado a diferentes níveis administrativos e setores. Isso garantirá que os sistemas de informação social forneçam os contributos necessários para identificar e registar os grupos-alvo e organizar a prestação de serviços e prestações de que necessitam para aumentar a eficácia e o âmbito das mudanças sociais que esses sistemas trarão (Azevedo et al. 2011).



Caixa 4 – 1 Argentina – Intercâmbio de informações entre o Ministério do Trabalho e a Agência de Segurança Social (AFIP)¹⁵

A Administração Federal dos Recursos Públicos (AFIP) e o Ministério do Trabalho iniciaram um projeto conjunto para simplificar as obrigações dos empregadores e reduzir os encargos administrativos relacionados com o "trabalho" e a "segurança social", assegurando a qualidade e consistência da informação. O projeto consistiu em carregar todos os meses um ficheiro que permite cumprir todas as obrigações num único ato e obter os seguintes documentos em formato digital:

- ▶ o livro de registo de remunerações exigido pela lei relativa aos contratos de trabalho, tanto a nível nacional como provincial (anteriormente compilado manualmente e conservado pela entidade patronal);
- ▶ os certificados de trabalho, de prestação de serviços e de remuneração que os empregadores deviam entregar aos trabalhadores no final da sua atividade; e
- ▶ a declaração juramentada de todos os pagamentos e contribuições para a segurança social, o seguro de saúde, o seguro profissional e de vida que os empregadores devem declarar e pagar mensalmente pelos seus empregados (evitando a duplicação de trocas de dados entre diferentes organismos estatais, simplificando o processo através de um sistema de balcão único, e fornecendo um único conjunto de dados para todos os fins e todos os organismos estatais).

O desenvolvimento deste "balcão único" para todos os documentos do trabalho e da segurança social através do sítio Web da AFIP assegurou a administração eficaz e eficiente da informação de forma centralizada, disponível quando necessário e de forma adequada e completa, proporcionando transparência e uma fonte de dados única para todos os intervenientes e organismos estatais envolvidos (públicos e privados).

Fonte: AISS, "Digital labour and social security documents - One-stop shop for data (digital payroll): A Case of the Federal Administration of Public Resources, Argentina", 2015

4.1 Malawi

No Malawi, tal como em muitos outros países, os distritos são o nó intermédio da coordenação. Os conselhos distritais devem coordenar a execução das políticas de proteção social. O Comissário Distrital (CD) é o chefe do Conselho Distrital e o ponto focal para os parceiros de desenvolvimento, os doadores, as ONG e os ministérios setoriais a nível distrital e subdistrital. Simultaneamente, o CD é responsável por informar o nível nacional. Existem vários grupos e comités a nível distrital.

- ▶ O Comité de Desenvolvimento e Planeamento deve planear e supervisionar a implementação das intervenções de desenvolvimento, juntamente com outros comités de serviço do Conselho Distrital. O Comité de Desenvolvimento e Planeamento é composto pelo Presidente do Comité, pelas autoridades tradicionais, pelos membros do parlamento; grupos de interesse (empresas,

mulheres, agricultores, pessoas com deficiência e grupos religiosos) e o Diretor de Planeamento e Desenvolvimento.

- ▶ O Comité Executivo Distrital é o principal comité de coordenação técnica presidido pelo CD, no qual estão representados os chefes de setor. O Comité Executivo Distrital dispõe de uma série de subcomités de coordenação, ao qual todos eles reportam. Cada subcomité é presidido pelo Diretor de Planeamento e Desenvolvimento e inclui chefes de setor e, frequentemente, representantes de ONG e de organizações da sociedade civil.
- ▶ O Comité Distrital de Apoio Social (DSSC) foi originalmente criado nos distritos SCTP para a implementação e supervisão do SCTP. No entanto, no âmbito do novo MNSSP II foram adotados como pontos focais para coordenação entre os organismos da administração local, atuando potencialmente

¹⁵ Esta caixa também se poderia enquadrar na coordenação de nível inferior, uma vez que presta serviços aos clientes, mas decidiu-se colocá-la no nível intermédio para realçar o ângulo de coordenação entre as diferentes partes interessadas.

como "balcões únicos" para encaminhamento e informação sobre apoio social e outros programas setoriais.

- O Subcomité Ambiental Distrital deve prestar aconselhamento técnico sobre a execução do PWP.

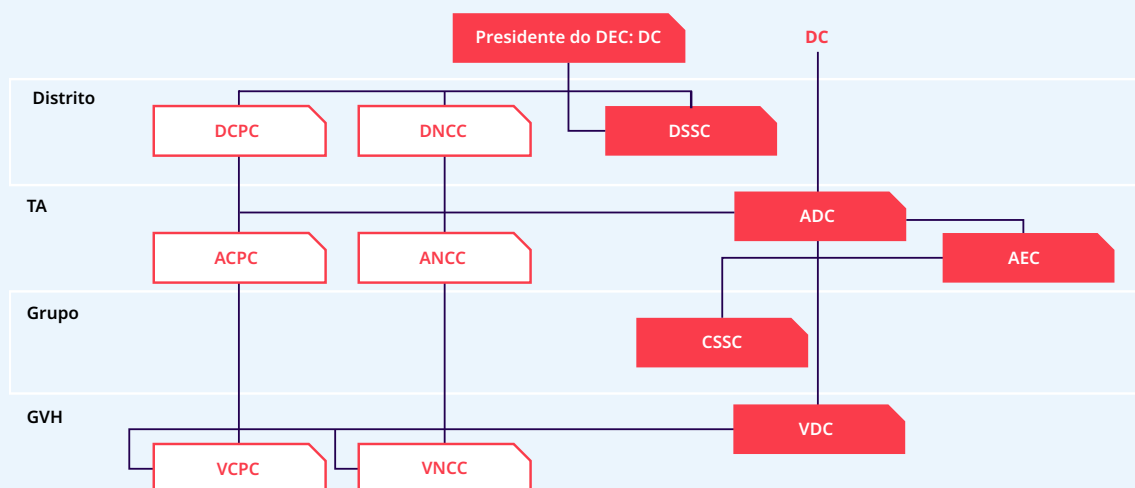
Pelo menos durante a implementação do MNSSP original, era evidente que havia uma proliferação de grupos ou comités a nível distrital, cada um respondendo ao seu próprio projeto ou ministério setorial. Além disso, os funcionários distritais parecem não ter influência sobre os programas de proteção social, de modo a que sejam efetivamente apenas nós de comunicação entre as entidades executoras reais (a nível de aldeia) e os programadores (a nível central). Esta falta de envolvimento complica o processo de monitorização e apropriação, pelo que os pontos focais de um programa não estão interessados noutros programas.

Os CD não sabem que programas e atividades estão a ser realizados nos seus distritos, uma vez que existem muitos comités *ad hoc* que respondem a programas autónomos ou a ministérios setoriais, sem passar pelo CD. Ao mesmo tempo existe uma relação complexa entre os CD que respondem perante o Ministério da Administração Local e do Desenvolvimento Rural e os comités relacionados com os programas que estão ligados a outros ministérios setoriais.

Holmes et al. (2018) constataram que:

os representantes políticos... registaram que as informações apresentadas na reunião plenária do Conselho são, em grande parte, relatórios intercalares. Isto limita as oportunidades para reformular o projeto antecipadamente ou durante a sua execução. Entretanto, se as pessoas questionarem as atividades de um determinado programa durante uma reunião plenária do CD, são informadas de que estas são definidas a nível central, pelo que não há margem para alterações. Considera-se que este âmbito limitado para discutir a implementação e a conceção do programa reduz a apropriação política a nível distrital e reduz os incentivos para que as partes interessadas a nível distrital se envolvam com os programas e responsabilizem as entidades executoras."

► **Figura 4 – 1 Estruturas institucionais relevantes para a proteção social a nível distrital e subdistrital no Malawi**



O DSSC foi originalmente criado nos distritos SCTP para a implementação e supervisão do SCTP. No entanto, uma vez que os doadores os consideraram potencialmente úteis, o Governo também aderiu aos mesmos, transformando-os em "balcões únicos" para as políticas de proteção social a nível distrital no âmbito do novo plano. De

acordo com Holmes et al. (2018), no entanto, os funcionários locais estavam menos otimistas em relação aos DSSC, uma vez que eram vistos como tendenciosos a favor do SCTP.

As principais lições da experiência do Malawi com a coordenação de nível intermédio encontram-se resumidas na **Caixa 4 – 2**.

Caixa 4 – 2 Malawi — Lições aprendidas

- ▶ **Falta de informação.** Muitos programas de proteção social são concebidos a nível central, mas a sua execução ocorre na linha da frente e, nalguns casos, os nós intermediários podem ser contornados. No Malawi, os CD não sabem que programas e atividades estão a ser realizados nos seus distritos e existe uma relação matricial pouco clara entre os CD, que respondem perante o Ministério da Administração Local e do Desenvolvimento Rural, e os comités relacionados com os programas que estão ligados a outros ministérios setoriais.
- ▶ **A apropriação limitada conduz à falta de interesse e de conhecimentos e a uma oportunidade perdida de coordenação.** Por conseguinte, a fim de melhorar a coordenação a nível intermédio, os governos devem assegurar que todas as partes interessadas estão envolvidas na conceção e na execução. Caso contrário, limitar-se-ão a cumprir os requisitos mínimos sem participar em discussões para aperfeiçoar as atividades ou oportunidades de exploração de sinergias.
- ▶ **O risco dos organismos de coordenação promovidos pelos doadores.** Uma vez que a coordenação se tornou uma prioridade para os doadores, alguns governos responderam solicitando financiamento e apoio para instituições de coordenação. Alguns doadores defendem a sua solução institucional específica para melhorar a coordenação. Obviamente, isto cria riscos significativos de contornar as instituições tradicionais e pode não ser sustentável a longo prazo.

4.2 Brasil: o Bolsa Família e a sua integração com os serviços de educação, saúde e assistência social

O Bolsa Família (BF) é um programa de transferência monetária condicionada que deve ser coordenado com três serviços sociais: educação, saúde e assistência social. De acordo com o BF, o sistema de ensino deve controlar bimestralmente a frequência escolar das crianças e dos adolescentes. Do mesmo modo, no domínio da saúde, as crianças até aos 6 anos de idade devem ser medidas, pesadas e vacinadas, enquanto as suas mães devem ser submetidas a um controlo pré-natal. Por último, o sistema de assistência social está encarregue de prestar apoio social às famílias que não cumpram as condições de educação e de saúde, nomeadamente às famílias cujas prestações

tenham sido canceladas. Isto é feito através de assistentes sociais e psicólogos em centros de assistência social na linha da frente (ver Capítulo 5, secção 5.1 para mais pormenores).

O BF é um programa centralizado, com uma prestação nacional única que é paga diretamente às famílias beneficiárias, pelo que os Estados não participam muito na sua conceção ou execução. No entanto, os municípios são fundamentais como entidades executoras, tanto em termos de cadastro social (CadÚnico), como dos serviços sociais ligados às prestações pecuniárias. Um dos principais desafios do MDS,¹⁶ através do Departamento Nacional de Benefícios Assistenciais, tem sido a coordenação entre diferentes níveis de governo – federal, estadual e municipal – bem como com o MS, o MEC e a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS). **As estruturas e ferramentas concebidas pelo Governo do Brasil constituem um exemplo interessante de coordenação**

¹⁶ Posteriormente, foi renomeado como Ministério da Cidadania; no entanto, era conhecido como MDS durante o período de análise abrangido por este módulo.

de nível intermédio bem-sucedida. Mostra o que pode ser feito para operacionalizar a coordenação entre as agências e a administração de nível intermédio. Um elemento importante da experiência brasileira é o reconhecimento de que a coordenação não acontecerá sem custos ou espontaneamente. Só se concretizará se uma parte interessada tiver a motivação, o contexto, a legitimidade e os mecanismos para a levar por diante.

O primeiro organismo de coordenação de nível intermédio foi o Organismo Intersetorial de Gestão de Condicionalidades, que esteve ativo de 2007 a 2011. Era um órgão composto por funcionários de nível intermédio do MDS, do MEC, do MS e representantes de estados e municípios. Foi concebido para desenvolver pontos de vista partilhados sobre as condicionalidades no âmbito do BF. Não foi bem sucedido porque os setores da educação e da saúde consideraram que as condicionalidades eram mandatos que lhes eram impostos pelo MDS, o que levou gradualmente a um enfraquecimento deste órgão de coordenação. No entanto, é provável que alguns desses debates tenham contribuído para a construção de uma visão partilhada sobre como as condicionalidades devem ser interpretadas e monitorizadas. Em 2008, pela primeira vez, as condicionalidades foram concebidas como indicadores de vulnerabilidade, de modo que a não conformidade pressionasse os serviços sociais para garantir o gozo dos direitos dos beneficiários (Portaria GM/MDS n.º 321/2008). No entanto, alguns beneficiários estavam a ser excluídos quando não cumpriam as condicionalidades. Por fim, essa questão foi abordada num novo regulamento, que previa que as famílias só seriam excluídas quando o Estado não pudesse garantir o seu acesso à educação, saúde ou assistência social (Portaria GM/MDS n.º 251/2012). Foram igualmente utilizados outros mecanismos para assegurar uma melhor cooperação com o BF do que a proporcionada pelo organismo intersectorial.

Foram utilizados vários instrumentos para melhorar a coordenação a nível intermédio, como indicado abaixo.

- ▶ **Plano plurianual.** O plano 2016-2019 inclui objetivos partilhados, metas, indicadores e atividades sobre as condicionalidades da educação, bem como os serviços de assistência social. Há uma integração entre essas metas e os objetivos do próprio programa BF, bem como da educação e dos serviços sociais. Ou seja, o setor da educação detém os objetivos relacionados com a educação do BF e os serviços de assistência social assumem os serviços de

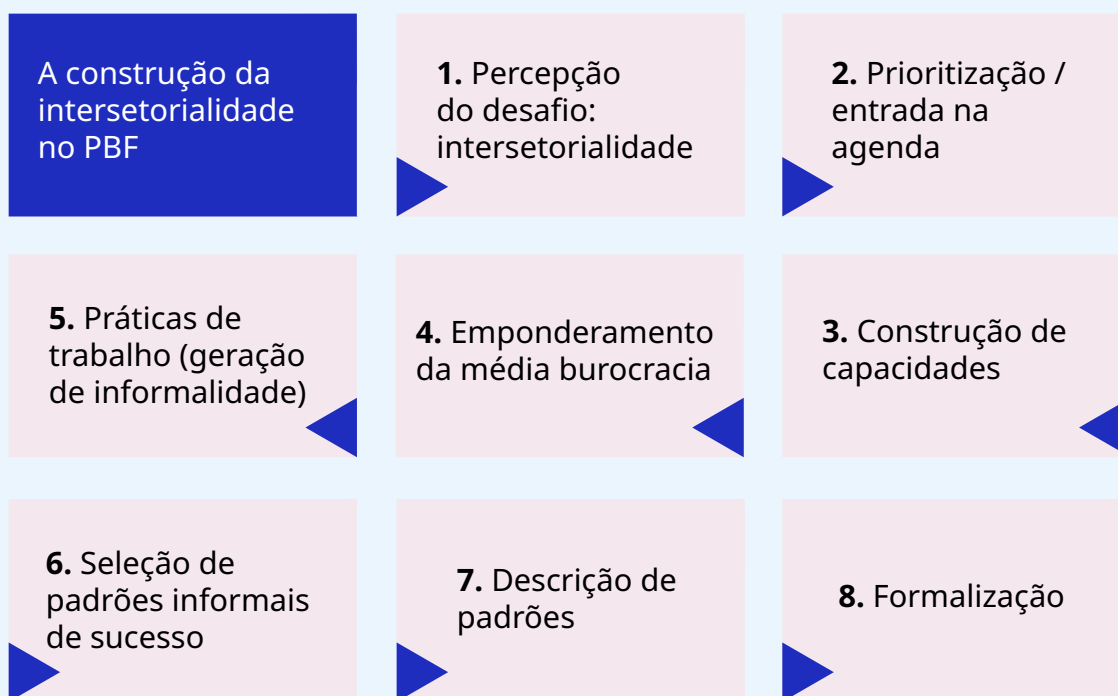
aconselhamento familiar relacionados com o BF como seus também. O setor da saúde, contudo, não incluiu metas e objetivos do BF no seu plano setorial.

- ▶ **O CadÚnico** é um cadastro social que identifica e regista os dados socioeconómicos das famílias de baixo rendimento no Brasil. Foi desenvolvido para apoiar o BF, mas é atualmente utilizado por muitos programas sociais. O CadÚnico é gerido a nível municipal e estadual, de modo a envolver-se e comprometer-se formalmente a fornecer dados ao registo, incluindo informações sobre a assiduidade escolar e os serviços de saúde prestados aos beneficiários do BF.
- ▶ **O índice de gestão descentralizada (IGD)** foi concebido como um instrumento de incentivo para promover o envolvimento a nível estatal com o programa BF. A ideia é conceder financiamento ligado a resultados (pagamento por desempenho), de modo a que os municípios e os estados com bom desempenho recebam mais fundos para o BF, a saúde, a educação ou a assistência social. Em lugar de fornecer financiamento ligado a atividades específicas, o programa utiliza uma abordagem de pagamento por desempenho ligada ao registo no CadÚnico e aos serviços prestados aos beneficiários do BF.
- ▶ **O sistema de assiduidade** é um sistema informático educativo para o registo da assiduidade das crianças e adolescentes. Há mais de 55 000 funcionários nos três níveis de governo encarregados de alimentar o sistema com dados, que são compilados de dois em dois meses, na sequência do acordo entre o MDS e o MEC. Há um coordenador estadual encarregado de mobilizar recursos nos municípios. Importa sublinhar que o sistema de ensino já registava informações sobre a assiduidade antes do BF, mas o programa conseguiu dar prioridade à necessidade de visar os alunos mais pobres e de os monitorizar. De acordo com algumas partes interessadas, a coordenação entre a educação e o BF foi relativamente fácil porque não houve conflitos nem custos para o setor da educação. Até a informação sobre a assiduidade já estava a ser registada. A ênfase nos estudantes com baixos rendimentos é que foi nova.
- ▶ **O sistema de gestão da saúde** é um sistema de plataforma Web mantido por funcionários locais e estatais que foi desenvolvido em 2005 para registar informações sobre as condicionalidades relacionadas com a saúde.

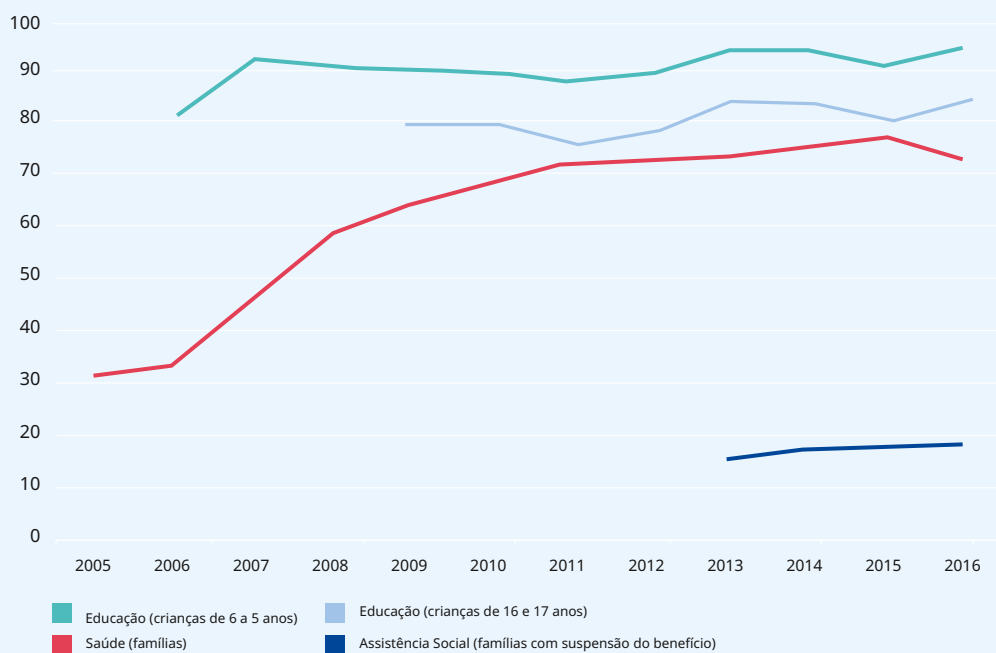
- ▶ **O sistema de condicionalidades** integra informações sobre o apoio à família e condicionalidades de três sistemas informáticos diferentes: o CadÚnico, o sistema de assiduidade e o sistema de gestão da saúde. É utilizado pelos municípios para saber que famílias necessitam de acompanhamento, mas o MDS também pode monitorizar a eficácia destes serviços prestados pelos municípios. Por fim, é utilizado para estimar o IGD e os pagamentos correspondentes aos estados e municípios.
- ▶ **O Coordenador Estadual** é responsável pela coordenação e articulação intersetorial para a monitorização das condicionalidades, bem como pela promoção de formação e apoio técnico aos gestores municipais no processo de registo das famílias com baixos rendimentos no CadÚnico.

Além disso, o caso do Brasil mostra a importância dos funcionários públicos de nível intermédio. De acordo com Ambrozio e Andrade (2016), como o governo federal não definiu claramente como seria feita a coordenação aos níveis estadual e local, os funcionários públicos de nível intermédio receberam a responsabilidade, mas também a oportunidade, de experimentar por tentativa e erro. A maioria dos gestores públicos do BF estudou nas mesmas instituições e cursos, pelo que muitas vezes se conheciam. Assim, as redes informais de funcionários públicos ajudaram a definir e a melhorar os procedimentos administrativos para melhorar a coordenação, não com base em formas teóricas de trabalho, mas antes em regras aplicadas no terreno e consideradas bem sucedidas (ver **Figura 4 – 2**).

▶ **Figura 4 – 2** Processo de coordenação interagências no Brasil



► **Figura 4 – 3 Cobertura da assistência social, saúde e educação dos beneficiários do BF (2005-2016)**



Nota: As informações da área de educação e assistência social correspondem ao mês de outubro de cada ano. No caso da saúde, os dados são sempre do segundo semestre de cada ano.

Fonte: Licio, E. C. (2020).

A Figura 4 – 3 mostra a evolução do acesso aos serviços dos beneficiários do BF. Revela um aumento significativo no setor da saúde, apesar de ter estagnado de 2011 a 2016, bem como um desempenho muito bom no setor da educação.

Infelizmente, a cobertura da assistência social permanece muito baixa, inferior a 20 por cento. O indicador mais recente de cobertura de saúde é de 77,16 por cento em 2021, com grandes lacunas em cidades grandes como São Paulo ou Brasília.



► Revisão do registro no CadÚnico, Brasil, 2020

Caixa 4 – 3 Brasil: Lições aprendidas com a coordenação do BF

- ▶ **A coordenação é possível.** Mostra que, mesmo quando o programa foi concebido a nível central, com pouca participação dos governos estaduais e locais ou de outros ministérios setoriais, a coordenação pode ser bem sucedida.
- ▶ **Tentativa e erro.** À semelhança do que foi observado na Indonésia, o BF mostra que, embora algumas tentativas de melhorar a coordenação possam falhar, esses fracassos podem conduzir a melhores soluções que podem, eventualmente, funcionar. No Brasil, o Organismo Intersetorial de Gestão de Condicionalidades foi a primeira resposta institucional para avaliar a forma como as condicionalidades poderiam ser geridas na prática, mas acabou por desaparecer. No entanto, o diálogo pode ter ajudado a chegar a um entendimento comum das condicionalidades como indicadores de vulnerabilidade, bem como a avançar para metas e indicadores partilhados entre ministérios e para o reconhecimento explícito do Estado como o principal responsável pelos detentores de direitos.
- ▶ **A importância das burocracias de nível intermédio.** Na secção anterior, foi salientado o papel do apoio político de alto nível. No Brasil, ocorreu um processo semelhante: todos os Presidentes abraçaram e deram o seu apoio político, enviando um sinal claro ao Governo. Além disso, o Brasil mostra a importância dos funcionários públicos de nível intermédio. As redes informais de funcionários públicos ajudaram a definir e a melhorar os procedimentos administrativos para melhorar a coordenação, não com base em formas teóricas de trabalho, mas antes em regras aplicadas no terreno e consideradas bem-sucedidas.
- ▶ **A inclusão de metas nos planos setoriais é provavelmente a principal estratégia de nível intermédio para aumentar o envolvimento dos setores da educação e da saúde com o BF.** Na área da saúde, o Programa Nacional de Melhoria do Acesso e da Qualidade da Atenção Básica é um contrato de resultados entre as administrações federal e estadual. Inclui incentivos financeiros ligados a indicadores de saúde, incluindo um sobre a saúde e o BF. Exige também que os Estados mantenham o sistema informático para a saúde e o BF. Além disso, o setor da saúde concordou em estabelecer uma meta de 73 por cento de cobertura das famílias do BF no Contrato Organizativo da Ação Pública, o mecanismo contratual que inclui metas nacionais de saúde.
- ▶ **A importância dos sistemas informáticos como pilares das políticas de proteção social é um fator fundamental.** O CadÚnico, a gestão da saúde e o sistema de assiduidade permitem registar e monitorizar o cumprimento desses objetivos.
- ▶ **É mais fácil integrar serviços sólidos e consolidados.** Uma das razões para o BF conseguir verificar e fazer avançar o apoio à educação das crianças foi o facto de o setor da educação estar a trabalhar nesse sentido há muito tempo. O legado de um programa semelhante – conhecido como Bolsa Escola – tinha deixado a cobertura em cerca de 80 por cento. Após alguns anos de implementação do BF, aumentou para mais de 90 por cento. Em suma, é mais fácil integrar sistemas robustos e já consolidados. Em contrapartida, o BF mostrou que os novos serviços enfrentam maiores desafios quando começam do zero. O Serviço de Apoio Integral à Família é responsável por prestar apoio social às famílias em risco de exclusão, especialmente àquelas que não conseguem cumprir as condicionalidades. Embora os centros de assistência social (CRAS) se tenham espalhado amplamente nos últimos anos para a maioria dos municípios, só podem acompanhar cerca de 2 500 a 5 000 famílias cada, deixando uma enorme lacuna, especialmente em cidades muito grandes.

4.3 Coordenação de nível intermédio do Chile Crece Contigo

A coordenação do programa *Chile Crece Contigo* (ChCC) é operacionalizada através de uma série de instrumentos e mecanismos:

Transferências orçamentais através de Acordos de Transferência de Recursos. O Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) centraliza a gestão financeira de todo o subsistema. É responsável pela transferência de recursos para as entidades executoras – principalmente o

Ministério da Saúde e o Ministério da Educação, bem como as redes locais de ChCC. O **Quadro 4 – 1** apresenta uma panorâmica do investimento do ChCC nos primeiros anos da sua existência. Nos anos mais recentes, 68,3 milhões de dólares americanos foram transferidos do MDS para outros ministérios (cerca de 45 por cento) e redes locais (55 por cento). Ambas as entidades assinam um Acordo de Transferência de Recursos que estabelece obrigações bilaterais: montante da transferência, número de beneficiários, calendário das transferências, metas a cumprir, relatórios, e sanções e penalizações (Governo do Chile, 2018).

► **Quadro 4 – 1 Investimentos do Chile Crece Contigo (2007-2010)^{NT}**

Setor	Programas	Ano 2007	Ano 2008	Ano 2009	Ano 2010
Ministério da Saúde	Programas de Apoio ao Desenvolvimento Biopsicossocial (PADBP)	1 969 162 000 \$	6 116 663 000 \$	14 231 107 000 \$	14 444 574 000 \$
	Programa de Apoio ao Recém-Nascido (PARN)	—	—	7 741 980 000 \$	12 366 456 000 \$
	Programa de Programa de alimentação complementar <i>Purita Mamá</i> (PNAC)	—	4 459 717 899 \$	8 122 362 001 \$	8 373 000 000 \$
Ministério do Planeamento	Fundos de Apoio ao Desenvolvimento Infantil*	828 000 000 \$	1 365 541 000 \$	1 450 205 000 \$	1 979 458 000 \$
	Fundos para o Fortalecimento Municipal*	103 500 000 \$	539 235 000 \$	572 668 000 \$	581 258 000 \$
	Material Educativo em Centros de Saúde	70 310 000 \$	625 200 000 \$	1 498 812 000 \$	1 636 891 000 \$
Ministério da Educação	<i>Programa Educativo Masivo</i>	20 000 000 \$	195 640 000 \$	261 462 000 \$	196 624 000 \$
	Programa de Diagnóstico de Vulnerabilidade Pré-escolar	—	52 100 000 \$	74 330 000 \$	75 455 000 \$
	Educação infantil (JUNJI-INTEGRA)	64 912 359 000 \$	113 092 265 000 \$	125 707 537 000 \$	174 851 834 000 \$
Investimento total do Chile Crece Contigo		67 903 331 000 \$	126 446 361 899 \$	159 660 473 001 \$	214 505 550 000 \$

► **Procedimentos e diretrizes técnicas.** Dado que a coordenação assenta sobretudo em redes locais, o papel dos funcionários públicos de nível intermédio limita-se a orientá-los na ligação entre serviços e prestações. Por exemplo, uma equipa interministerial produziu um documento sobre "Orientações técnicas para a coordenação entre o sistema integrado ChCC e o Serviço Nacional de Menores". Os objetivos do Serviço Nacional de Menores (SENAME) são a prevenção, a promoção, a proteção e a restituição dos direitos das crianças e dos adolescentes cujos direitos são violados, bem como proteger os

direitos dos menores que infringiram a lei. O SENAME gere os centros de menores. O objetivo destas orientações é garantir que as crianças que vivem nos centros SENAME possam aceder ao programa ChCC, bem como estabelecer a ligação entre o programa ChCC e os peritos do SENAME, caso estes suspeitem que os menores possam estar em risco. As orientações incluem um formulário para referenciar a criança para o SENAME. **A Caixa 4 – 4** apresenta uma lista de orientações técnicas publicadas pela equipa nacional do ChCC.

Caixa 4 – 4 Chile Crece Contigo – Cronologia das orientações técnicas

2007 Nota metodológica sobre a aplicação da diretriz de Avaliação Psicossocial Abreviada (EPSA).

2008 Manual de atendimento personalizado do processo reprodutivo para equipas de saúde.

2008 Manual para o apoio e acompanhamento do desenvolvimento psicossocial das crianças de 0 a 6 anos.

2008 Programa de promoção e prevenção da saúde oral para crianças e jovens em idade pré-escolar.

2009 Nota metodológica para o uso do Guia da Gravidez.

2009 Orientações técnicas para a visita domiciliária integral para o desenvolvimento biopsicossocial na infância.

2009 Fundamentos para o funcionamento de um Sistema Intersectorial de Proteção Social.

2009 Manual do facilitador das oficinas de competências parentais "*Nadie es Perfecto*" (Ninguém é perfeito).

2009 Manual do formador de facilitadores de grupos "*Nadie es Perfecto*".

2010 Manual de aleitamento materno, para a aplicação de novas normas e conceitos no desenvolvimento das atividades realizadas pelos serviços de saúde.

2010 Guia para a promoção do desenvolvimento infantil na gestão local.

2010 Nota metodológica complementar da série "*Acompañándole a Descubrir*" (Acompanhando-o na descoberta).

2010 Orientações técnicas para o apoio psicossocial em situações de emergência e catástrofe para famílias com crianças e bebés dos 0 aos 5 anos.

2011 Orientações técnicas para a assistência psicossocial de crianças hospitalizadas em serviços de neonatologia e pediatria.

2012 Orientações técnicas para as Modalidades de Apoio ao Desenvolvimento Infantil (MADI).

2012 Guia de promoção da paternidade ativa e da responsabilidade conjunta na criação dos filhos para profissionais do sistema *Chile Crece Contigo*.

2013 Programa Nacional de Saúde Infantil com abordagem Integral.

2014 Norma técnica para a supervisão de crianças de 0 a 9 anos na atenção primária à saúde.

2015 Nota metodológica do Programa de Apoio ao Recém-Nascido.

2015 Apresentações técnicas para a gestão de redes *Chile Crece Contigo*.

2015 Manual de oficinas de promoção precoce do desenvolvimento motor e da linguagem no primeiro ano de vida.

2016 Orientações técnicas para o atendimento em clínicas de aleitamento materno.

2016 Orientações técnicas para a habilitação de espaços públicos infantis na sua modalidade de criança [*HEPH crianza*].

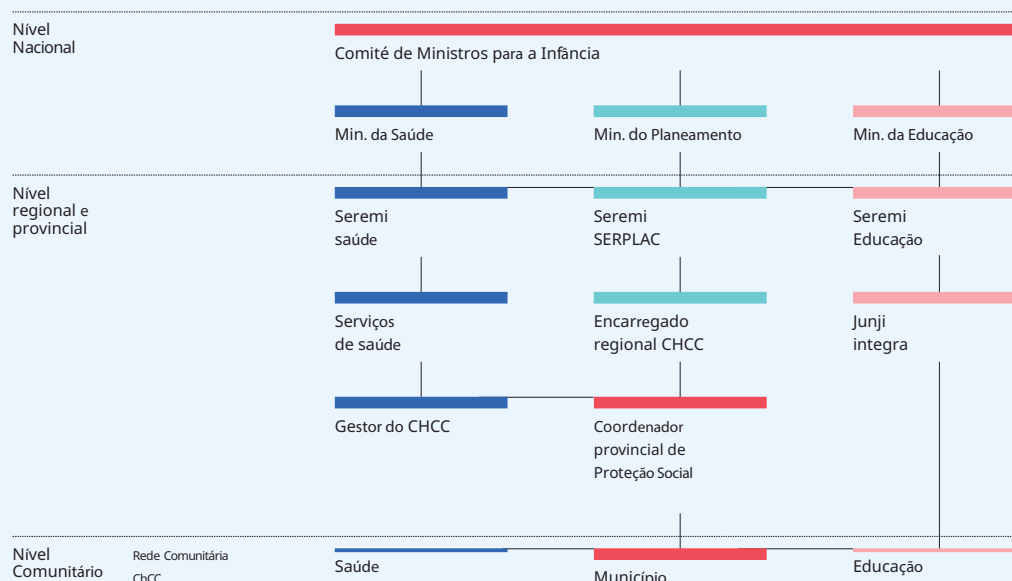
2017 Manual operacional de aleitamento materno com orientações para equipas e utilizadores.

2017 Orientações técnicas do Programa de Apoio à Saúde Mental Infantil de crianças e jovens dos 5 aos 9 anos.

2017 Nota técnica para a extensão do *Chile Crece Contigo*.

Fonte: Governo do Chile. (2018).

► **Figura 4 – 4 Estrutura do *Chile Crece Contigo* do alto nível ao nível da linha da frente**



Fonte: Governo do Chile. (2010).

► **Indicadores e monitorização.** Tal como no Bolsa Família, o ChCC utiliza indicadores-chave de desempenho para incentivar o cumprimento do programa. Por exemplo, mede a percentagem de crianças que são visitadas pela equipa psicossocial ou o indicador número nove, que mede o número médio de visitas a famílias com mulheres grávidas que estão em risco psicossocial de acordo com uma Avaliação Psicossocial Abreviada (EPSA).¹⁷

Em termos de estruturas, a **Figura 4 – 4** mostra as principais partes interessadas a diferentes níveis. A nível regional, as principais partes interessadas são os representantes dos ministérios,

denominados SEREMI (secretarias regionais ministeriais), dos ministérios do Desenvolvimento Social, da Saúde e da Educação. Estes pontos focais devem analisar, avaliar e aprovar qualquer proposta de financiamento proveniente de redes locais de ChCC. Por conseguinte, desempenham um papel fundamental na atribuição de financiamento. Estes pontos focais regionais devem igualmente prestar apoio técnico às redes municipais, assegurando que estas estão familiarizadas com as orientações técnicas concebidas a alto nível, bem como com as ferramentas informáticas, como o SDRM.

A **Caixa 4 – 5** analisa sucintamente as principais lições aprendidas com o programa ChCC para a coordenação operacional de nível intermédio:

Caixa 4 – 5 *Chile Crece Contigo* – Lições aprendidas

1. Os acordos de transferência de recursos desempenham um duplo papel: coordenação e incentivo. Ao separar a gestão financeira da execução efetiva, o Governo pretendia criar incentivos para a execução mediante financiamento. Também serviu de instrumento de coordenação, uma vez que ambos os ministérios tiveram de chegar a acordo sobre as metas, o calendário, os relatórios, etc
2. Os pontos focais regionais têm um papel claro. Não se sabe até que ponto estão a acrescentar valor, mas a estrutura parece proporcionar clareza suficiente.
3. Orientações técnicas de carácter centralizado para assegurar a coordenação. Um instrumento fundamental utilizado pelo *Chile Crece Contigo* é uma série de documentos técnicos que devem orientar os procedimentos seguidos pelas redes municipais.

¹⁷ Fonte: catalogo-prestaciones-PADBP_-2019.pdf (crececontigo.gob.cl)

4.4 Nível intermédio: lista de controlo da coordenação operacional

Os estudos de caso acima referidos oferecem uma perspetiva das condições em que os instrumentos e estruturas de nível intermédio podem ajudar a

operacionalizar a coordenação, bem como os fatores que podem determinar o sucesso ou o fracasso de algumas iniciativas de coordenação.

Quadro 4 – 2 apresenta uma lista de verificação a considerar quando se decide se e como se deve prosseguir a coordenação de nível intermédio na proteção social e como torná-la operacional.

► Quadro 4 – 2 Lista de verificação: Coordenação operacional de nível intermédio

Estruturas de coordenação	
Quem são as principais partes interessadas em cada ministério? Quem deve ser envolvido?	Tal como na secção anterior sobre a coordenação de alto nível, a seleção das partes interessadas é fundamental. No Brasil e no Chile, por exemplo, a coordenação de nível intermédio foi estabelecida bilateralmente entre o MDS e os ministérios da educação e da saúde. Tentar envolver demasiados jogadores sem um interesse real no jogo pode levar à falta de ação.
É necessário criar um fórum multiministerial de funcionários públicos? Será de duração limitada ou permanente?	Existe o risco de se confiar demasiado na eficácia dos comités ou fóruns para encontrar sinergias e melhorar a coordenação. Na prática, nem sempre são úteis ou bem-sucedidos. O debate deve ser influenciado pelo nível de estruturação e solidez dos procedimentos. Outro elemento a considerar é se o comité ou órgão deve ser permanente ou ter uma duração limitada. Por último, os governos devem adotar uma abordagem de "tentativa e erro" na coordenação das políticas de proteção social em geral e na criação de instituições em particular. Vimos que as experiências falhadas podem conduzir a soluções melhoradas.
Como é que esta estrutura vai garantir o interesse dos ministérios prestadores de serviços?	Vários estudos de caso sublinharam um dos principais desafios do setor da proteção social: como incentivar e conseguir a adesão de outros ministérios para que participem na definição de procedimentos partilhados. Nalguns casos, como a educação e o BF, a resposta a este desafio foi simples, uma vez que não exigiu uma carga de trabalho ou custos adicionais. No Chile, porém, a coordenação mais harmoniosa ocorreu entre o Ministério do Desenvolvimento Social e o setor da saúde, uma vez que o primeiro geria o programa e o orçamento e o segundo era a principal entidade executora. O envolvimento do Ministério da Educação foi superficial. Por conseguinte, é importante tornar os incentivos tão claros quanto possível e determinar a forma como vão convencer as partes interessadas relutantes a envolverem-se efetivamente. O Brasil e o Chile demonstram que, mesmo em casos de coordenação bem sucedida, esta é desafiante.
Que níveis verticais de administração (estado, região, município, distrito, etc.) acima do secretariado precisam de estabelecer estruturas de coordenação?	Vários estudos de caso mostraram o desafio de envolver a administração de nível intermédio (estados no Brasil ou distritos no Malawi). São frequentemente deixados de fora entre os programas concebidos a nível central e os pontos de entrega a nível das aldeias ou da linha da frente. No entanto, no Brasil o sistema de proteção social conseguiu envolvê-los gradualmente através da nomeação de um coordenador estatal responsável por todo o pessoal que registava informações sobre potenciais beneficiários e funcionários locais que prestavam serviços. Os administradores de nível intermédio podem ser fundamentais na conceção e melhoria dos procedimentos, uma vez que estão mais próximos da execução do programa, mas têm uma perspetiva mais alargada do que os funcionários públicos na linha da frente.
Qual é a melhor e mais leve configuração institucional para esse nível específico?	Estas estruturas de nível intermédio devem ser suficientemente flexíveis para poderem ser experimentadas dentro dos limites estabelecidos pelo nível superior e para recolherem as lições aprendidas que podem ser partilhadas horizontal e verticalmente. Uma das desvantagens do caso do Malawi é o facto de os distritos serem meros transmissores de informação e dados, sem qualquer responsabilidade. No Brasil ou no Chile, embora os estados e as províncias não tenham participado na conceção do BF e do ChCC, respetivamente, estes têm um papel claro como gestores dos municípios e centros de conhecimento em termos de procedimentos.

Existem redes informais que possam ser aproveitadas para melhorar a coordenação entre os funcionários públicos de nível intermédio?

Os governos recorrem frequentemente a organismos formais, mas podem existir formas alternativas de promover a coordenação e partilhar experiências. No Brasil, verificámos que houve um intercâmbio entre funcionários públicos a nível estatal devido à sua formação académica semelhante. Esta opção pode ser explorada em diferentes contextos para contornar as redes formais.

Instrumentos

Quais são os projetos de coordenação específicos?

Como já foi discutido na secção de coordenação de alto nível, é fundamental estabelecer uma compreensão clara da coordenação. Caso contrário, continua a ser uma palavra de ordem esquiva e vaga. No Brasil, por exemplo, era óbvio que o principal projeto de coordenação era operacionalizar as condicionalidades. Embora os métodos de definição e de monitorização não fossem claros, pelo menos todas as partes interessadas sabiam o que significava a coordenação e, por conseguinte, era mais fácil traduzi-la em projetos e procedimentos específicos.

Quais são os instrumentos para promover a coordenação (por exemplo, TI, procedimentos conjuntos, pagamentos únicos, etc.)?

Vimos uma variedade de instrumentos importantes nesta secção:

- ▶ contratos de serviços entre ministérios
- ▶ procedimentos comuns
- ▶ metas e indicadores partilhados
- ▶ interconexão (ou seja, interoperabilidade) entre sistemas informáticos (por exemplo, para permitir a validação das TMC)
- ▶ contratos de pagamento por desempenho
- ▶ sistemas de informação partilhados (registos partilhados, por exemplo) e mecanismos de intercâmbio de dados
- ▶ plataformas de pagamento comuns



Chile Crece Contigo, crececontigo.gob.cl

► 5. Linha da frente: coordenação da prestação de serviços

A coordenação ao nível inferior ou na linha da frente refere-se às estruturas e instrumentos utilizados no ponto de entrega de prestações e serviços. Os nós de entrega são geralmente responsáveis pela oferta de uma série de programas ou prestações, e não apenas de um programa. Para tirar partido das oportunidades e sinergias, a coordenação a esse nível pode fazer a diferença no encaminhamento dos beneficiários para serviços complementares e também para evitar duplicações e desperdícios. É importante assegurar que, a nível operacional, os gabinetes locais ou de distribuição são devidamente coordenados para garantir prestações e serviços iguais ou coerentes. Em alguns programas, as prestações podem variar consoante as regiões ou os grupos, mas pelo menos as prestações e os serviços que lhes estão associados devem ser equivalentes.

Existem três mecanismos que podem promover a gestão integrada a nível local: incentivos do governo local; a criação de oportunidades para esforços de coordenação local; e a tendência crescente para prestar serviços de orientação e apoio à família (que são mencionados de formas diferentes em cada país).

Por último, os decisores devem ter em conta a capacidade local antes de prosseguirem uma agenda de coordenação demasiado ambiciosa. Apenas os países que dispõem de recursos humanos e financeiros suficientes ao nível da linha da frente podem aspirar a prestar o tipo de serviços de proteção social que se encontram no Brasil, no Chile ou nos países desenvolvidos. Quando os funcionários públicos locais têm de prestar serviços numa grande variedade de áreas, da agricultura à proteção social, é pouco provável que se possa fazer muito.

Caixa 5 – 1 República da Coreia: Serviço de balcão único através de quatro sistemas de informação da segurança social

Os estudos de caso apresentados abaixo centram-se na prestação de serviços quando há interação entre as pessoas, mas há vários serviços que não requerem esse contacto. A integração desses serviços para os tornar mais acessíveis é também fundamental.

O Serviço Nacional de Pensões (NPS) da República da Coreia desenvolveu uma rede informática de segurança social que liga as bases de dados dos quatro programas nacionais de segurança social relativos a pensões, saúde, emprego e indemnização dos/as trabalhadores/as. Em fevereiro de 2003, o NPS criou o Centro de Informação da Segurança Social para permitir que os cidadãos acedam aos quatro regimes de segurança social visitando (ou acedendo online) qualquer uma das três organizações administradoras. Com a integração dos canais dos quatro regimes de segurança social, os cidadãos deixam de ter de se deslocar a cada uma das organizações para qualquer pedido de serviço, seja para se inscreverem num dos quatro regimes de segurança social, para fazerem consultas, alterações, pedidos ou apresentações ou para apresentarem reclamações. A combinação dos recursos de informação nacionais permitiu a simplificação e a racionalização de vários formulários e documentos de candidatura, conduzindo a enormes melhorias na eficiência dos processos. A iniciativa é também reconhecida como um serviço inovador, tendo em conta o ambiente de fácil utilização que proporciona aos cidadãos para verificarem online o seu historial e situação em matéria de seguros.

Fonte: ISSA, “One-Stop Service through Four Social Insurance Information Systems”, 2018.

5.1 Brasil: Serviços da linha da frente: centros de assistência social

O Brasil desenvolveu uma rede de centros de assistência social (CRAS) para coordenar as intervenções nos bairros mais vulneráveis de cada município. Os CRAS são as portas de entrada para o sistema de assistência social no Brasil e têm como objetivo melhorar as relações nas famílias e na comunidade. Em 2019, havia 8 357 CRAS que cobriam 98,9 por cento dos 5 570 municípios do Brasil e realizavam cerca de 21 milhões de intervenções (ver **Figura 5 – 1**).

Houve uma grande expansão de 2007 a 2013, quando o número de CRAS duplicou, passando de 4 000 para 8 000 gabinetes. No entanto, de acordo com o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no Brasil, seriam necessários mais 1 031 CRAS para chegar a 100 por cento das famílias no CadÚnico.

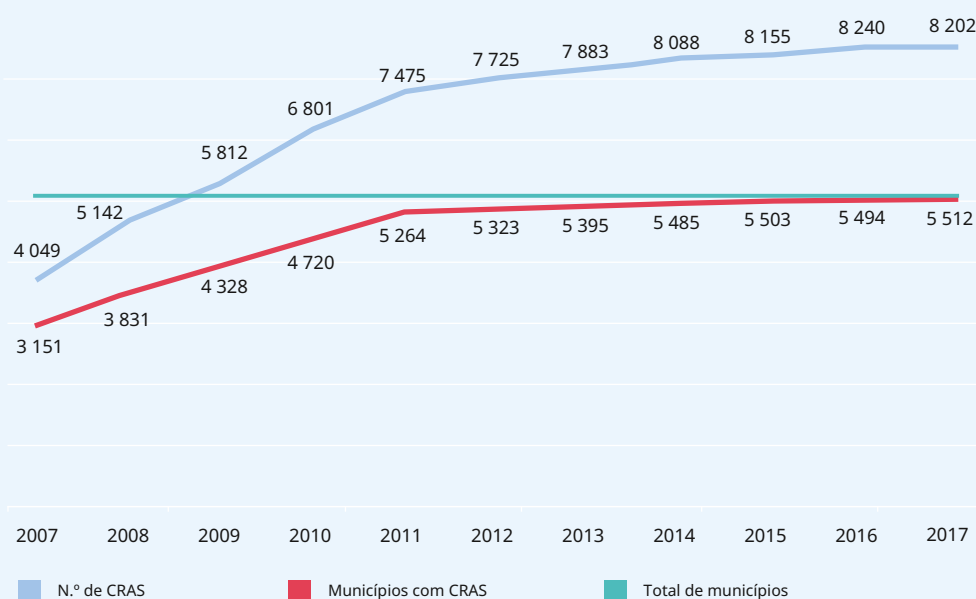
Os CRAS prestam serviços de balcão único às famílias mais vulneráveis, organizando e coordenando diferentes redes de assistência e outros serviços setoriais. As principais tarefas dos CRAS são:

- ▶ Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF): trabalho social familiar destinado a proteger e reforçar as relações familiares, a prevenir perturbações e a promover o seu acesso aos direitos. Incluem medidas preventivas, de proteção e proativas.
- ▶ Serviços de coexistência e de reforço de laços afetivos: trata-se de um serviço de grupo de ciclo de vida que visa garantir espaços para desenvolver relações de afeto e convivência e sentimentos de pertença e identidade.
- ▶ Fornecer informações sobre as prestações de assistência social.
- ▶ Registo no CadÚnico para todos os programas sociais do Governo Federal. O CadÚnico não só liga as pessoas ao BF, como também às pensões financiadas por impostos, chamadas Benefícios de Prestação Continuada (BPC) no Brasil.¹⁸ Embora não seja um programa contributivo, mostra como um registo central pode proporcionar ligações para além dos programas habituais de combate à pobreza.¹⁹

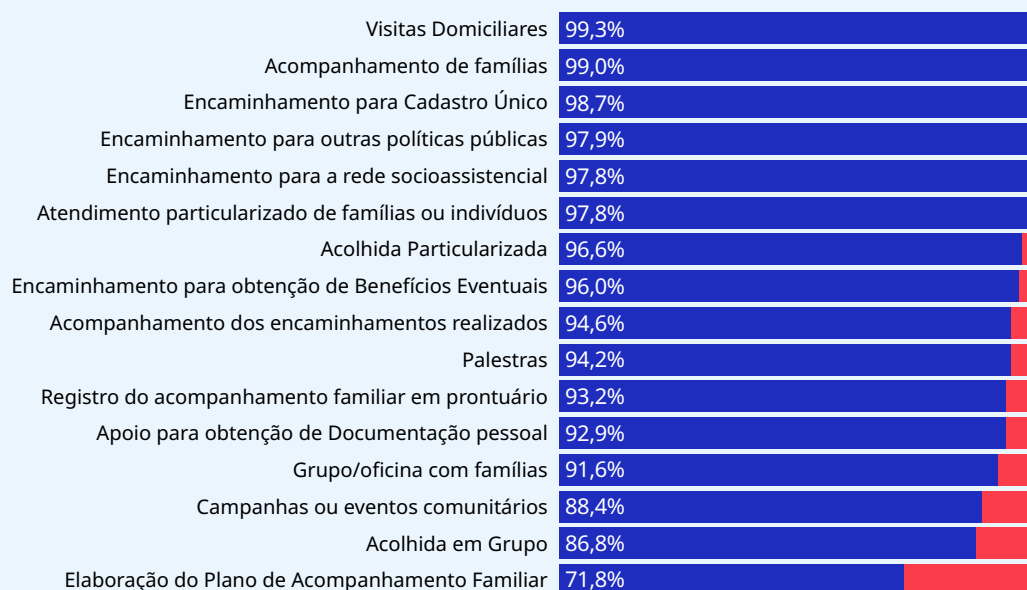
¹⁸ Fonte: <https://www.jornalcontabil.com.br/cadunico-8-beneficios-que-voce-tem-direito-ao-se-cadastrar-neste-sistema/>

¹⁹ As Maurícia são um caso interessante, uma vez que dispõem de um balcão único para todos os tipos de prestações, incluindo a assistência social, mas todas administradas pelo mesmo ministério com um registo integrado dos beneficiários de todos os regimes.

▶ **Figura 5 – 1 Número de CRAS e número de municípios com CRAS (2007-2017)**



► **Figura 5 – 2 Percentagem de tarefas executadas pelos CRAS no âmbito do PAIF**



Fonte: MDS, A Vigilância e os serviços de Proteção Social Básica, 2018.

Para coordenar as intervenções ao nível da linha da frente, o SUAS desenvolveu um procedimento de gestão integrada. O seu objetivo é integrar os serviços de assistência social com o BF e a sua principal medida é que os assistentes sociais dos CRAS devem priorizar os beneficiários do BF e prestar-lhes serviços sociais. Além disso, os CRAS deveriam concentrar-se na monitorização do cumprimento das condicionalidades e procurar ativamente os potenciais beneficiários dos programas sociais. Infelizmente, as necessidades excedem a capacidade dos CRAS, de acordo com a sua própria avaliação. Em Belo Horizonte, por exemplo, existem 34 CRAS,²⁰ mas, de acordo com uma avaliação realizada em 2011, seria necessário um total de 75 CRAS para atender a todas as necessidades da assistência social. Em 2014, das 196 mil famílias registadas no CadÚnico, apenas 60 458 residiam em áreas cobertas por CRAS em Belo Horizonte (31 por cento do total). De acordo com os protocolos, cada CRAS deve atender cerca de 1 000 famílias. Assim sendo, em Belo Horizonte a rede de centros de assistência social poderia atender 34 000 famílias. No entanto, há mais de 54 000 famílias em situação de pobreza extrema na cidade, o que deixa uma enorme falha de cobertura. Na prática, parece haver menos integração do que o previsto no protocolo integrado, pois apenas 24 por cento das novas famílias do PAIF são beneficiárias do BF, o que demonstra uma certa resistência dos CRAS em focar-se nos beneficiários do BF. De acordo com algumas entrevistas, a gestão local do BF foi atribuída no âmbito da Secretaria Municipal para a Política Social, enquanto os serviços sociais do

SUAS estão sob a responsabilidade da Secretaria Municipal de Assistência Social. Esta decisão pode ter tido um impacto, mas aparentemente, no geral, a coordenação dos serviços e das prestações do BF permanece imperfeita. De acordo com Tapajós et al. (2010), cerca de 50 por cento dos registos para o CadÚnico ocorrem nos CRAS, 32 por cento nas casas das famílias e 18 por cento noutros locais. O formulário de registo é preenchido por estagiários, técnicos do programa e professores da rede municipal de ensino. Os agentes comunitários de saúde são responsáveis por 81,8 por cento dos registos, enquanto os funcionários de empresas subcontratadas respondem pelo restante. As pesquisas indicam que 86,9 por cento das secretarias municipais de educação desenvolvem medidas de divulgação do Bolsa Família e do calendário de registo, enquanto nas secretarias de saúde esse índice é de 82,5 por cento. Esses indicadores revelam que os gestores de alto nível se envolvem em atividades que melhoram a inclusão das famílias no programa. Além disso, cerca de 83 por cento dos municípios declaram que acompanham os alunos do BF que não atingem a frequência mínima e 74 por cento referem ter tomado medidas no setor da saúde.

O diretor do BF em São Paulo administra uma equipa de 80 funcionários e 300 pessoas registadas no BF, todos contratados através de empresas subcontratadas. Em entrevista, afirmou que a única prática para melhorar a coordenação e o registo no CadÚnico foi envolver a Eletropaulo (hoje conhecida como Enel Distribuição São Paulo) para que pudessem oferecer o registo no

20 Ver Brasil, sítio Web do CRAS, <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/mops/serv-cras.php?s=1&codigo=310620>

CadÚnico aos seus clientes que beneficiavam da tarifa social, uma vez que se aperceberam da existência de lacunas. Em troca, podiam utilizar o CadÚnico para encontrar potenciais beneficiários

da tarifa social. Estes são exemplos específicos de como a cooperação e a integração podem ser implementadas com sucesso ao nível da linha da frente.

Caixa 5 – 2 Lições aprendidas com a coordenação da prestação de serviços do BF

- 1. Os CRAS como espinha dorsal das políticas de assistência social.** O Brasil desenvolveu uma rede de CRAS que lhe permite coordenar os serviços e prestações. Dada a estimativa de que cada CRAS pode prestar serviços a 1 000 famílias, a rede de CRAS pode servir mais de 8 milhões de famílias. Por conseguinte, não é suficiente para cobrir a população de beneficiários do BF – 11 milhões – mas tem um alcance significativo
- 2. A coordenação a nível da linha da frente requer recursos humanos e financeiros.** O quadro seguinte descreve a estrutura dos recursos humanos dos três tipos de CRAS, em função da sua localização. Cada CRAS tem entre quatro e oito funcionários, metade dos quais devem ser quadros superiores, devendo cada CRAS incluir, idealmente, pelo menos um psicólogo. Com esta estrutura, podemos estimar que a rede de CRAS empregue cerca de 36 000 pessoas, sem ter em conta outras equipas *ad hoc*. Uma vez que existem mais de 11 milhões de famílias no BF, cada membro do pessoal deve acompanhar cerca de 315 famílias. Como já foi referido, a rede continua a ter falta de pessoal, mas oferece um vislumbre do nível de investimento que pode ser necessário para prestar serviços significativos e coordenação.

Municípios	Famílias referenciadas	Capacidade de Atendimento Anual	Equipe de referência	Coordenador
Pequeno Porte I	Até 2.500 famílias	500 famílias	02 técnicos com nível superior, sendo um assistente social e outro preferencialmente psicólogo. 02 técnicos com nível médio	As equipas de referência do CRAS devem contar sempre com um coordenador com nível superior, concursado, com experiência em trabalhos comunitários e gestão de programas, projetos, serviços e/ou benefícios socioassistenciais.
Pequeno Porte II	Até 3.500 famílias	700 famílias	03 técnicos com nível superior, sendo dois assistentes sociais e preferencialmente um psicólogo. 03 técnicos com nível médio	
Médio, Grande, Metrópole e DF	A cada 5.000 famílias	1.000 famílias	04 técnicos com nível superior, sendo dois assistentes sociais, um psicólogo e um profissional que compõe o SUAS. 04 técnicos com nível médio	

- 3. É necessária a presença nas zonas mais isoladas e vulneráveis.** Verificamos que nalgumas cidades a cobertura dos CRAS ainda não atinge sequer 50 por cento das famílias do BF. Uma alternativa utilizada no Brasil é o desenvolvimento de equipas móveis para chegar a zonas isoladas. São normalmente compostas por dois quadros superiores (idealmente um psicólogo) e dois quadros médios. De acordo com os últimos dados, havia 1 400 equipas móveis em 2011-2012. Além disso, os CRAS possuem 138 barcos a motor e 15 barcos de mar.
- 4. A coordenação das prestações e dos serviços continua a ser um desafio.** Apesar de o Brasil ter estabelecido a necessidade de os integrar há mais de 10 anos, persistem lacunas e resistências significativas. Alguns funcionários dos CRAS parecem rejeitar o trabalho no CadÚnico e o registo de dados das famílias; como observado acima, ainda há mais de um milhão de famílias do BF que não são acompanhadas pelos CRAS.

5.2 Malawi: Comitês comunitários de apoio social

Ao nível da linha da frente, os mecanismos de execução e coordenação do Malawi são menos claros. A estrutura administrativa está dividida em distritos, que por sua vez estão divididos em zonas de autoridade tradicionais. Existem 250 áreas de autoridade tradicionais no país, de modo que cada autoridade tradicional abrange cerca de 72 000 pessoas. Abaixo do nível das autoridades tradicionais, existem autoridades subtradicionais e, a um nível inferior, o país está organizado em chefes de grupo de aldeias (GVH) de cada aldeia que tem um chefe de aldeia hereditário. O GVH é selecionado pelos chefes e tem autoridade sobre cinco ou mais aldeias. Isto significa que a área e a população do GVH variam. Existem 3 994 GVH. Por conseguinte, cada GVH abrange cerca de 4 500 pessoas.

A nível das autoridades tradicionais, a principal instituição é o Comité Executivo Regional (AEC). Inclui funcionários públicos locais de vários setores, como a agricultura, o desenvolvimento comunitário e a educação. O AEC é eleito de entre todos os técnicos de extensão por um período de três anos. O AEC fornece supervisão técnica e aconselhamento sobre a execução do projeto. O AEC também presta aconselhamento técnico sobre a aplicação do PWP e do SMP.

Ao nível do GVH, o Comité de Desenvolvimento da Aldeia é responsável por supervisionar

a implementação do PWP. De acordo com a investigação do ODI, todos os programas sociais deveriam ter sido reportados ao Comité de Desenvolvimento da Aldeia, mas não o foram.

Mesmo ao nível da linha da frente, encontramos os comitês comunitários de apoio social (CSSC), que são responsáveis pela implementação do SCTP. Os CSSC devem levar a cabo atividades de sensibilização e de consciencialização, ter alguma influência na seleção dos beneficiários e realizar alguma monitorização e aconselhamento dos beneficiários. Os CSSC estão ao nível dos agrupamentos, com um agrupamento que inclui 800 a 1 500 agregados familiares. Estes comitês são compostos por cerca de nove pessoas, selecionadas localmente com base no seu nível de formação e na sua fiabilidade. Os CSSC são apoiados por, e reportam aos técnicos de extensão, que depois reportam aos representantes do Ministério do Género, Crianças, Deficiência e Bem-Estar Social a nível distrital.

No âmbito do MNSSP II, foi decidido reforçar a coordenação a nível distrital através da criação de comitês distritais de apoio social, bem como melhorar a coordenação ao nível da linha da frente, investindo em CSSC como coordenadores de todas as intervenções de proteção social a nível do GVH. Os doadores começaram a financiar o reforço das capacidades e a formação de assistentes sociais de primeira linha. De acordo com o GIZ, em 2020 inscreveram-se 40 estudantes num curso de um ano sobre assistência social.

Ciixa 5 – 3 Malawi: coordenação local incipiente

- 1. A coordenação local é ainda mais difícil quando existem muitos programas *ad hoc* financiados por doadores.** A coordenação ao nível da linha da frente já é um desafio, mas torna-se ainda mais difícil quando os doadores promovem diferentes estruturas locais para apoiar a prestação de benefícios.
- 2. Compromisso entre eficácia e apropriação.** A nível local, existe uma tensão entre confiar nos chefes ou representantes locais existentes, o que conduz ao nepotismo, ou evitá-los, o que conduz à falta de apropriação e mina as estruturas de governação local. No âmbito do MNSSP original, as regras de participação a nível das aldeias não eram claras, pelo que cada programa tinha o seu próprio comité e não havia coordenação local. No âmbito do novo MNSSP II, foi tomada uma decisão mais clara: os CSSC centralizarão a informação a nível local. Por conseguinte, o Malawi não recorrerá às estruturas da administração local, e sim a um comité *ad hoc* criado no âmbito do programa de transferências monetárias financiado pelos doadores. A médio prazo, veremos se essa decisão funcionou ou se o Governo é forçado a recuar e a apoiar as estruturas da administração local, como o Comité de Desenvolvimento das Aldeias.
- 3. Uma coordenação local complexa exige uma burocracia complexa.** Enquanto no Brasil vimos que foi desenvolvida uma forte burocracia local em matéria de proteção social nos últimos 20 anos, as estruturas locais no Malawi são compostas por representantes locais que não dominam as nuances destes programas (são generalistas que têm de tomar decisões sobre muitas outras questões, desde a irrigação à democracia local).

De acordo com os planos atuais, o objetivo é alargar a cobertura das transferências monetárias a 10 por cento da população total. Dado que existem cerca de quatro milhões de agregados familiares no Malawi, o objetivo é chegar a cerca de 400 000 agregados familiares. Para atingir a cobertura do Brasil, o Malawi precisaria de cerca de 960 trabalhadores/as da linha da frente, incluindo pessoal sénior e psicólogos.

5.3 *Chile Crece Contigo*: a linha da frente através das redes locais

O programa *Chile Crece Contigo* (ChCC) colocou a coordenação local no centro: Ao contrário de outros programas avaliados, de natureza centralizada, o ChCC baseia-se em redes municipais para monitorizar as famílias e prestar serviços personalizados a crianças e mulheres grávidas. As redes municipais do ChCC incluem os representantes locais da educação e da saúde, bem como o presidente do Departamento de Desenvolvimento Municipal. Existe um segundo nível institucional: uma rede alargada. É composto pelos diretores dos centros de saúde, pelos diretores dos jardins de infância, por representantes locais do Serviço Nacional de Menores (SENAME), por representantes do Secretariado Nacional das Mulheres, etc. (ver Figura 5 – 3).

A rede local deve garantir a coordenação de todas as partes interessadas para atingir os objetivos do programa ChCC. Como primeiro passo, devem desenvolver um Mapa de Oportunidades, um instrumento para desenhar e identificar todos os programas e benefícios disponíveis para as famílias e crianças na localidade. O mapa deve incluir os seguintes pormenores para cada programa: nome, instituição, contacto, serviço ou direito específico, beneficiários e requisitos, calendário de candidatura, custos de candidatura e outros pormenores, e financiamento.

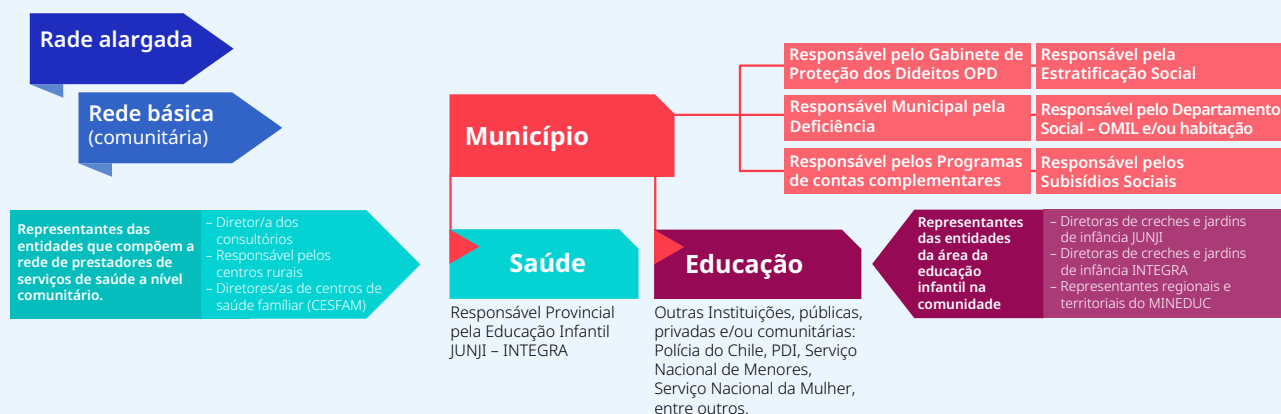
O outro instrumento de gestão fundamental é o SRDM (Sistema de Registo, Derivação e Monitorização), um sistema informático que permite detetar os casos de risco, efetuar o acompanhamento e as derivações necessárias (ou seja, a gestão de casos) e estabelecer a ligação entre as várias medidas e serviços da rede e as necessidades das crianças e das suas famílias em tempo útil.²¹ O SRDM tem os seguintes objetivos:

- ▶ Registrar todos os contactos e serviços prestados a mulheres grávidas e crianças;
- ▶ Caracterizar as crianças e as suas famílias.
- ▶ Emitir alertas de vulnerabilidade que acionem os serviços e prestações adequadas;
- ▶ Promover o acesso das crianças às prestações de proteção social;
- ▶ Registrar e monitorizar as atividades planeadas; e,
- ▶ Apoiar a gestão local da rede ChCC

Uma característica adicional do SRDM é o facto de estar integrado com o Sistema Integrado de Informação Social (SIIS-MIDEPLAN), de modo a que seja fácil cruzar os dados do SRDM com o Ficheiro de Proteção Social (FPS), que caracteriza os potenciais beneficiários da proteção social. De acordo com os dados mais recentes, 85 por cento das mulheres grávidas que entram no programa ChCC têm um ficheiro de proteção social atualizado, 90 por cento delas pertencem aos 40 por cento mais vulneráveis e 45 por cento recebem prestações do *Chile Solidario* (Governo do Chile, 2010).

21 A gestão de casos de trabalho social é um método de prestação de serviços através do qual um assistente social profissional avalia as necessidades do beneficiário e da sua família, se for necessário, e organiza, coordena, monitoriza, avalia e defende um pacote de serviços múltiplos para satisfazer as necessidades complexas de cada beneficiário. Um assistente social profissional é o principal prestador de serviços de gestão de casos de assistência social.

► **Figura 5 – 3 Rede local ChCC alargada**



Os beneficiários ou prestações destas instâncias são ativados na medida em que as crianças necessitem deles.

Fonte: Governo do Chile. (2010).

Existem três instrumentos adicionais: um programa de reforço das capacidades, um fundo de apoio ao desenvolvimento da infância, e um fundo competitivo para iniciativas no domínio da infância. O primeiro é um programa nacional destinado ao intercâmbio de conhecimentos entre redes locais, apoiando a organização de ações de formação. O segundo é um programa nacional que fornece fundos adicionais para além das atividades principais através de acordos bilaterais com o município para apoiar serviços móveis, incluindo visitas ao domicílio, salas de jogos, etc. Por fim, o terceiro fundo é um regime flexível para financiar atividades *ad hoc* através de um mecanismo concorrente.

Em 2017, o Governo do Chile efetuou uma avaliação interna das redes locais do ChCC. As principais conclusões foram:

- A desigualdade de acesso aos serviços locais limitou as redes do ChCC nos municípios mais pequenos, uma vez que a oferta era insuficiente.
- Alguns membros das redes do ChCC argumentaram que deveriam melhorar a articulação com os níveis provincial e regional, a fim de capitalizar recursos partilhados, especialmente tendo em conta que alguns municípios não podem prestar determinados serviços.
- A rotatividade nas redes locais é elevada e complica o seu trabalho.
- O apoio político local do presidente da câmara é um fator crítico de sucesso.

Caixa 5 – 4 analisa as principais lições aprendidas com o estudo de caso.

Caixa 5 – 4 *Chile Crece Contigo* – Lições aprendidas

- ▶ **Os sistemas de distribuição altamente descentralizados devem ter em conta as desigualdades locais.** A pobreza, o isolamento, a densidade populacional, a oferta de serviços, etc. determinam o que as redes locais podem oferecer e também o nível de procura. Os programas coordenados devem fornecer soluções diferenciadas para ajudar as redes locais mais fracas ou que possam estar sobrecarregadas pela procura.
- ▶ **O apoio político local é fundamental para promover a participação e a coordenação.**
- ▶ **Importância da integração dos sistemas informáticos.** O SRDM está bem integrado com os outros sistemas do MDS, como o Ficheiro da Proteção Social, mas não está bem integrado com outros sistemas utilizados pelo setor da saúde, o que representa uma sobrecarga para os utilizadores.
- ▶ **É fundamental uma elevada capacidade a nível local.** O Chile tem uma forte burocracia local, incluindo quadros especializados que trabalham na educação, na saúde ou na proteção social. Esta experiência pode ser capitalizada na integração efetiva dos serviços sociais. Os países que não dispõem destes recursos humanos enfrentarão obstáculos quando tentarem promover a coordenação no ponto de entrega.

5.4 Linha da frente: lista de verificação da coordenação da prestação de serviços

Os estudos de caso acima referidos apresentam diferentes desafios e estratégias para melhorar a coordenação da prestação de serviços.

Alguns países focam-se na tecnologia, outros na interação presencial com assistentes sociais ou representantes locais. O **Quadro 5 – 1** apresenta uma lista de verificação a considerar quando se decide se e como se deve prosseguir a coordenação ao nível da linha da frente na proteção social.

▶ **Quadro 5 – 1 Lista de verificação: Coordenação da prestação de serviços ao nível da linha da frente**

Estruturas de coordenação

Existem assistentes sociais, psicólogos ou outros burocratas da proteção social com formação adequada suficientes?	Caso contrário, os objetivos da coordenação a nível local deverão ser muito limitados. Não faz sentido esperar tarefas de coordenação complexas sem especialistas no terreno.
Existem estruturas locais de coordenação das políticas de proteção social? Caso contrário, existe alguma instituição ou comité local que possa centralizar a informação?	Mesmo que não existam especialistas, algumas tarefas simples de coordenação podem ser confiadas a comités locais. No entanto, em muitos países não está claro quem deve ser responsável pela coordenação ao nível da linha da frente. Como vimos, existe um compromisso entre evitar o nepotismo local (potencialmente) e a apropriação e melhor informação (mais uma vez, potencialmente). É importante desenvolver objetivos de coordenação local realistas se os comités locais forem compostos por não especialistas que se ocupam de muitas outras prioridades.
Os recursos locais estão alinhados com os grupos-alvo?	Verificámos que, mesmo em países com um investimento substancial em serviços de assistência social ao nível da linha da frente, existe um desfasamento entre os mesmos e as zonas onde vivem os beneficiários. Uma vez que as famílias mais pobres vivem em zonas isoladas, é difícil chegar a todas elas. Os governos devem esforçar-se por alargar tanto quanto possível a cobertura geográfica dos/as trabalhadores/as sociais e do aconselhamento em matéria de assistência social.

Instrumentos

Existem sistemas informáticos a nível local para acompanhar a informação sobre a proteção social?	Vimos o exemplo do Brasil, onde o CadÚnico está integrado no sistema de atendimento ou no sistema de saúde que acompanha as condicionalidades. No Chile, o sistema SDRM está integrado no Ficheiro de Proteção Social, mas não noutros sistemas relacionados com a saúde. Independentemente da forma como a coordenação é concebida, os funcionários a nível local são os únicos que podem controlar e registar.
Existem protocolos que definam o que significa na prática a coordenação local?	Por exemplo, no Brasil, após anos de falta de clareza, o governo emitiu um protocolo determinando que os CRAS devem priorizar os beneficiários do BF, alinhando os serviços de assistentes sociais e psicólogos com as prestações pecuniárias. A justificação foi que estes funcionários públicos deviam apoiar as famílias que tinham dificuldades em cumprir as condições. Há questões pendentes e o protocolo nem sempre é cumprido, mas está claro para o SUAS e o MSD, as duas agências centrais, o que deve acontecer a nível local.
Os funcionários locais podem recorrer a outras agências ou organizações para capitalizar as suas sinergias?	O exemplo do acordo com a Eletropaulo mostra como as pessoas registadas e os funcionários da concessionária podem complementar o trabalho uns dos outros. Podem ser estabelecidos acordos de serviços. No Chile, o Mapa de Oportunidades deve informar os membros da rede do ChCC sobre os serviços prestados na localidade.
Existem ferramentas informáticas para apoiar a prestação de serviços comuns digitalizados?	O exemplo do serviço de balcão único da Coreia e outros semelhantes mostra como estes sistemas podem apoiar a implementação de canais de prestação de serviços comuns digitalizados.



► 6. Conclusões e recomendações

O módulo analisou alguns exemplos práticos resultantes de estudos de caso e forneceu listas de verificação para orientar os decisores e os profissionais no domínio da proteção social, o pessoal dos ministérios e as instituições governamentais responsáveis pela política de proteção social e pela prestação de serviços na determinação das seguintes questões de coordenação de alto nível:

- 1. Fundamentação:** Por que razão é necessária coordenação? Que obstáculos ajuda a ultrapassar e que gargalos elimina?
- 2. Viabilidade:** É possível, tendo em conta os recursos (humanos, financeiros, institucionais, políticos) disponíveis?
- 3. Valor acrescentado:** Numa perspetiva de custo-benefício, que valor acrescentado traz a coordenação?
- 4. Intervenientes e partes interessadas:** Que partes interessadas devem participar, porquê e a que níveis?
- 5. Formas de trabalhar:** Como se pode promover e facilitar a coordenação entre as diferentes partes interessadas?

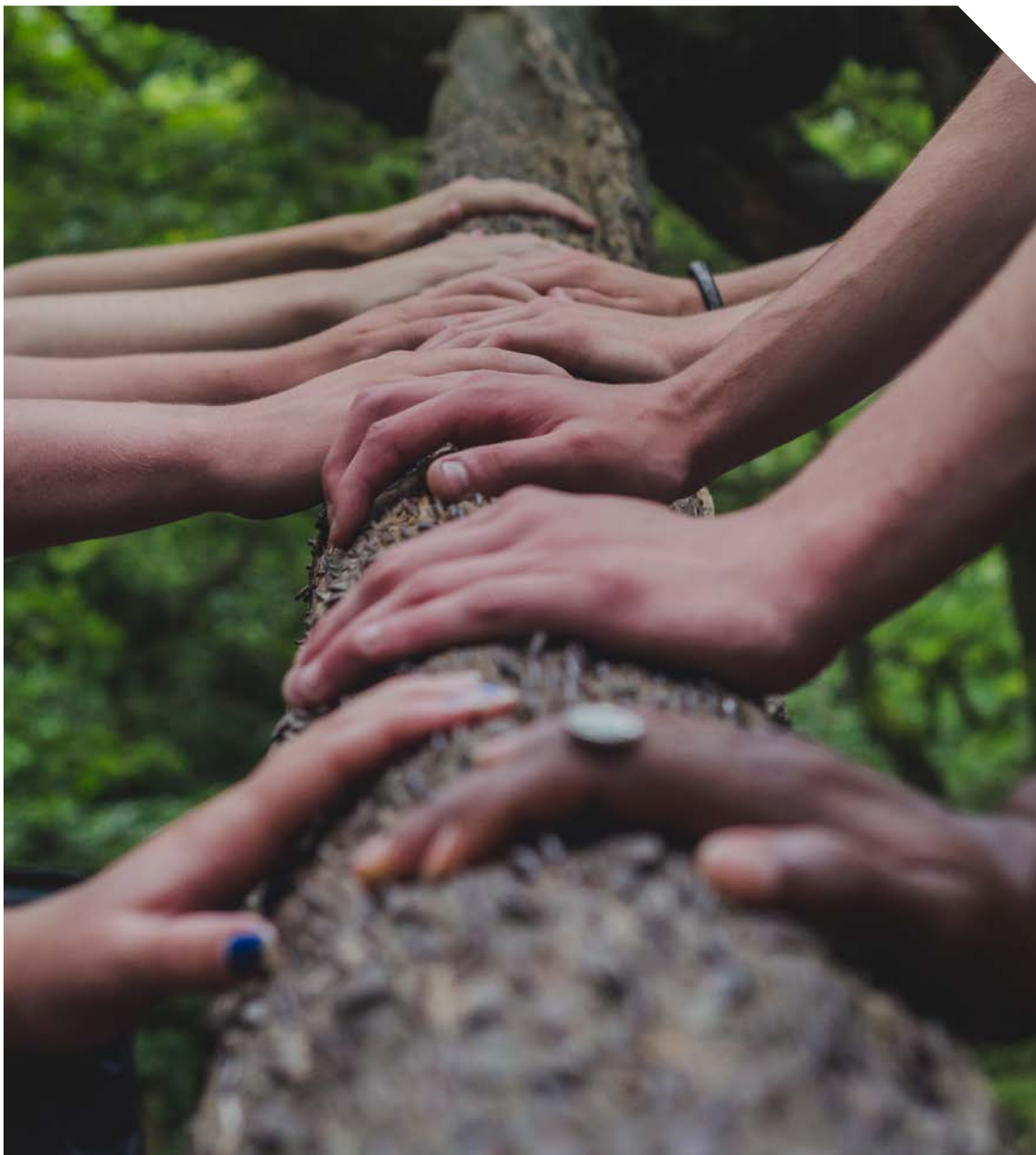
Depois, o módulo discutiu como alguns países operacionalizaram esses objetivos de coordenação utilizando instrumentos de nível intermédio e estruturas de coordenação. Utilizando a tecnologia e redes informais de funcionários públicos, integrando indicadores e metas em todos os ministérios setoriais, o módulo mostrou diferentes abordagens adaptadas aos contextos locais.

Finalmente, o módulo mostrou alguns estudos de caso de coordenação da prestação de serviços ao nível da linha da frente, ou seja, como os nós do secretariado podem melhorar a coordenação da proteção social, utilizando instrumentos e estruturas. Em alguns países, este objetivo foi alcançado através da construção de uma vasta rede de centros de assistência social que envolveu milhares de trabalhadores sociais. Noutros, a tecnologia está a ser utilizada para oferecer um balcão único aos contribuintes da segurança social.

Ao apresentar as recomendações que se seguem, o módulo sublinha que a coordenação deve ser realista e deve evitar soluções únicas para todos. As principais recomendações para os decisores políticos são apresentadas abaixo.

- 1.** Antes de iniciar um "esforço de coordenação", é necessário definir o mais claramente possível o que deve ser feito em todos os programas. Mandatos vagos para melhorar a coordenação sem um objetivo claro tendem a falhar.
- 2.** Os projetos de coordenação devem ter em conta as limitações de recursos e o contexto em geral. Os decisores políticos devem evitar copiar as melhores práticas que não são viáveis nos seus contextos. Algumas soluções informáticas ou a presença local de assistentes sociais, por exemplo, podem não ser uma opção. Nesses casos, é necessária uma solução alternativa ou talvez a conceção da política não seja a correta logo à partida.
- 3.** O órgão de coordenação pode determinar o alcance da coordenação. Conforme defendido no módulo, certas estruturas podem defender o *status quo*, enquanto outras podem ser mais flexíveis ou estar dispostas a discutir novas abordagens.
- 4.** A nível intermédio, é fundamental definir os papéis e as responsabilidades dos níveis administrativos que se situam entre a administração central e os pontos de prestação de serviços ao nível da linha da frente. Podem ser intervenientes fundamentais para a melhoria da coordenação entre áreas geográficas.

5. A tecnologia pode ser um fator capacitador importante para tornar a coordenação uma realidade. No entanto, tem de haver uma interconexão (ou seja, interoperabilidade) entre os sistemas informáticos. Em vários países, existe uma base de dados única de potenciais beneficiários, mas não há integração dos programas no centro. Ao nível da linha da frente, os portais de balcão único permitem implementar sistemas comuns de prestação de serviços.
6. A coordenação ao nível da linha da frente depende ainda mais dos recursos. Sem assistentes sociais bem formados ou soluções informáticas, os serviços de proteção social serão limitados.
7. Por último, os doadores devem melhorar a sua abordagem em matéria de coordenação: devem evitar defender a sua abordagem institucional específica da coordenação local, prejudicando outros esforços incipientes.



► Bibliografia

- . 2019. *Rethinking Relationships: Clarity, Contingency, and capabilities*. Policy Design and Practice 2(2): 115-136.
- AISS. 2019. *ISSA Guidelines on Information and Communication Technology*.
- Alford, John e Janine O'Flynn. 2012. *Rethinking Public Service Delivery: Managing with External Providers*. Palgrave Macmillan.
- Ambrozio, Lucas e Fábio Pereira de Andrade. 2016. *Intersetorialidade no Programa Bolsa Família: Semelhanças e Heterogeneidades à Luz das Atuações dos Burocratas de Médio Escalão Federais e Municipais*. Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate 26: 127-150.
- Azevedo, Viviane; César Bouillon e Irrazaval, Ignacio. (2011). *Sistemas Integrados de Información Social: su role en la Protección Social*. Centro de Políticas Públicas, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Bedregal, P., Camila Carvallo, A. T. (2013). *Chile Crece Contigo: el Desafío de la Protección Social a la Infancia. Clave de Políticas Públicas Serie: Desafíos en la Educación de Primera Infancia*. Instituto de Políticas Públicas. Universidade Diego Portales.
- Behrendt, Christina, et al. 2016. *Implementing the Principles of Social Protection Floors Recommendation, 2012 (No. 202)*. Em Recommendations on Social Protection Floors: Basic Principles for Innovative Solutions, editado por Tineke Dijkhoff e George Letlhokwa Mpedi. Wolters Kluwer.
- Bronze, Carla, et al. 2018. *Social Welfare Services as Protective Mechanisms: Exploring Effects and Limits*. Cadernos Gestão Pública e Cidadania 24 (77): 1-17.
- Cecchini, Simone e Rodrigo Martínez. 2012. *Inclusive Social Protection in Latin America: A Comprehensive, Rights-Based Approach*. CEPAL.
- Cecchini, Simone, et al. 2014. *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe - Una perspectiva comparada*. CEPAL.
- Corbett, Thomas e Jennifer L. Noyes. (2008). *Human Services Systems Integration: A Conceptual Framework, documento de trabalho*. 1333-08, Universidade de Wisconsin-Madison, Instituto de Investigação sobre a Pobreza.
- Cunill-Grau, Nuria, et al. 2013. *La cuestión de la colaboración intersectorial y de la integralidad de las políticas sociales: lecciones derivadas del caso del sistema de protección a la infancia en Chile*. Polis 12 (36): 289-314.
- Cunill-Grau, Nuria, et al. 2015. *Coordinating sectors and institutions for building comprehensive social protection*. Em Towards Universal Social Protection: Latin American Pathways and Policy Tools, 373-413. CEPAL.
- Cunill-Grau, Nuria. 2014. *La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: Un acercamiento analítico-concettual*. Gestión y Política Pública 23(1): 5-46.
- Espejo, A.; Cortínez, V.; Leyton, C.; Martínez, L.; Tomaselli, A. e Figueroa, N. (2016). *Evaluación de las Redes Comunes del Subsistema de protección integral a la infancia Chile Crece Contigo*. Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural
- Frederickson, H. G., & Ghore, R. K. (2013). *Ethics in public management*. Segunda edição. Armonk, Nova Iorque: M.E. Sharpe, Inc.
- Governo do Chile. (2010). *Cuatro Años Creciendo Juntos. Memoria de la Instalación del Sistema de Protección Integral a la Infancia Chile Crece Contigo 2006-2010*.
- Governo do Chile. (2016). *Orientaciones Técnicas para la Gestión de Redes Chile Crece Contigo*.
- Holmes, Rebecca, et al. 2018. *Strengthening Institutional Coordination of Social Protection in Malawi: An Analysis of Coordination Structures and Options*. ODI.

- Horwath, Jan e Tony Morrison. 2007. *Collaboration, Integration and Change in Children's Services: Critical Issues and Key Ingredients*. Child Abuse & Neglect 31 (1): 55-69.
- Ikhsan Modjo, Mohamad. 2017. *Poverty Reduction in Indonesia: A Brief Institutional History*. The Indonesian Journal of Development Planning 1 (3): 170-194.
- Kettl, Donald. (2002). *The Transformation of Governance: Globalization, Devolution, and the Role of Government*. Public Administration Review. 60. 488 - 497. 10.1111/0033-3352.00112.
- Licio, Elaine Cristina. 2020. *Coordenação do Bolsa Família nos Sistemas de Políticas Públicas: Uma Análise sobre os Instrumentos Mobilizados*. Em Coordenação e Relações Intergovernamentais na Políticas Sociais Brasileiras, editado por Luciana Jaccoud. IPEA.
- Lundin, Martin. 2007. *When Does Cooperation Improve Public Policy Implementation?* Policy Studies Journal 35 (4): 629-652.
- Malawi, PRSP. 2016. *Review of the Malawi National Social Support Programme: A Stakeholder-Driven Review of the Design and Implementation of the Malawi National Social Support Programme (2012- 2016)*.
- McClanahan, Shea, et al. 2020. *Global Research on Governance and Social Protection: Case Studies on Mauritius and Fiji*. ONU/DESA e OIT.
- Ministerio de Educación de Chile. (2018). *Informe de Caracterización de la Educación Parvularia, Descripción estadística del sistema educativo asociado al nivel de Educación Parvularia en Chile*. caracterización-EP-2018.pdf (mineduc.cl)
- OCDE. 2019. *Indonesia's Effort to Phase Out and Rationalise Its Fossil-Fuel Subsidies. A Report on the G20 Peer-Review of Inefficient Fossil-Fuel Subsidies that Encourage Wasteful Consumption in Indonesia*.
- O'Flynn, Janine. 2009. *The Cult of Collaboration in Public Policy*. Australian Journal of Public Administration 68 (1): 112-116.
- OIT. 2019. *Universal Social Protection for Human Dignity, Social Justice and Sustainable Development: General Survey concerning the Social Protection Floors Recommendation, 2012 (No. 202)*. CIT.108/III/B.
- Pires, Roberto Rocha C. 2012. *Burocracias, gerentes e suas 'histórias de implementação': narrativas do sucesso e fracasso de programas federais*. Em Implementação de políticas públicas: teoria e prática, editado por Carlos Aurélio Pimenta de Faria. PUC Minas.
- PNUD. 2017. *Institutional and Coordination Mechanisms: Guidance Note on Facilitating Integration and Coherence for SDG Implementation*.
- Rahayu, Sri Kusumastuti, et al. 2018. *The Future of The Social Protection System in Indonesia: Social Protection for All*. Indonésia, TNP2K.
- Ruggia-Frick, Raúl. 2016. *Coordinating Social Programmes: Analysis of Scenarios and Implementation Approaches Based on the ISSA Guidelines on ICT*. International Social Security Review 69 (3-4): 21-50.
- Sandfort, Jodi, e H. Brinton Milward. (2008). *Collaborative Service Provision in the Public Sector*. Em The Oxford Handbook of Inter-organizational Relations, editado por Steve Cropper et al., Oxford, Oxford University Press.
- Schermerhorn, John R. (1975). *Determinants of Interorganizational Cooperation*, Academy of Management Journal 18(4):846-856.
- Tapajós, L., Júnia Quiroga, Rovane B. Schwengber Ritzi, e Marcel Frederico de Lima Taga. (2010). *A Importância da Avaliação no Contexto do Bolsa Família*. Em Bolsa família 2003-2010: avanços e desafios, editado por: Jorge Abrahão de Castro, Lúcia Modesto. Brasília: Ipea.
- UNDG. 2016. *Coordination UNDG Social Protection Toolkit: Coordinating the Design and Implementation of Nationally Defined Social Protection Floors*. OIT.
- Winkworth, Gail e Michael White. (2011). *Australia's Children 'Safe and Well'? Collaborating with Purpose Across Commonwealth Family Relationship and State Child Protection Systems*. Australian Journal of Public Administration, 70: 1-14. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.2010.00706.x>.

Governança dos sistemas de proteção social: um percurso de aprendizagem

Módulo n.º 1: Coordenação

Este módulo de aprendizagem faz parte de uma série de documentos de trabalho "Governança dos sistemas de proteção social: um percurso de aprendizagem", desenvolvido no quadro do projeto *"Achieving SDGs and ending poverty through Universal Social Protection"*, implementado de janeiro de 2019 a junho de 2021 no âmbito do subfundo da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável do Fundo Fiduciário das Nações Unidas para a Paz e o Desenvolvimento (UNPDF). O projeto é implementado conjuntamente pela Divisão para o Desenvolvimento Social Inclusivo do Departamento de Assuntos Económicos e Sociais das Nações Unidas (UN DESA) e pelo Departamento de Proteção Social Universal (SOCPRO) da Organização Internacional do Trabalho (OIT), no âmbito do Programa Mundial de Pisos de Proteção Social e como parte da campanha global para a Proteção Social Universal (USP 2030). O projeto seguiu uma estratégia dupla. Em dois países beneficiários, o Paquistão e o Camboja, os escritórios da OIT prestaram apoio técnico para reforçar as capacidades das instituições e dos profissionais em diferentes aspetos identificados como críticos na governação da segurança social.

Simultaneamente, a nível global, o projeto desenvolveu uma base de conhecimentos de boas práticas e módulos de aprendizagem para melhor apoiar os decisores políticos na sua capacidade de tomar decisões estratégicas no domínio da proteção social. O projeto tentou, assim, destacar de forma prática os principais motores de diferentes componentes operacionais inerentes a todos os sistemas, começando com três temas centrais:

- ▶ **Coordenação**
- ▶ **Tecnologias de informação e comunicação e dados**
- ▶ **Conformidade e aplicação dos quadros jurídicos**

Edição portuguesa financiada por:



REPÚBLICA
PORTUGUESA
TRABALHO, SOLIDARIEDADE
E SEGURANÇA SOCIAL



Gabinete de Estratégia
e Planeamento
MINISTÉRIO DO TRABALHO, SOLIDARIEDADE E SEGURANÇA SOCIAL

ilo.org

Organização Internacional do Trabalho
Route des Morillons 4
1211 Genebra 22
Suíça