

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UnB
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS – IH
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL
DOUTORADO

Elaine Cristina Licio

**Para além da recentralização: os caminhos da coordenação federativa
do Programa Bolsa Família (2003-2010)**

Brasília
2012

ELAINE CRISTINA LICIO

**Para além da recentralização: os caminhos da coordenação federativa
do Programa Bolsa Família (2003-2010)**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Política Social.

**Orientadora: Profa. Dra. Denise Bomtempo
Birche de Carvalho**

Brasília

2012

**Para além da recentralização: os caminhos da coordenação federativa
do Programa Bolsa Família (2003-2010)**

Elaine Cristina Licio

Aprovada em 26 / 03 /2012

Banca Examinadora

Profa. Dra. Denise BomtempoBirche de Carvalho (Política Social/UNB) (Orientadora)

Prof. Dr. Valeriano Mendes Ferreira Costa (UNICAMP)

Prof. Dr. Hironobu Sano (UFRN)

Dr. Marcelo Medeiros (SOL/UNB)

Prof. Dr. Denilson Bandeira Coelho (IPOL/UNB)

Prof. Dr. Fernando Luiz Abrucio (EAESP/FGV) (Co-orientador)

Para Mário, querido companheiro, e para
o nosso pequeno Henrique

AGRADECIMENTOS

A certeza de que é possível reduzir a pobreza e os níveis de desigualdade social no Brasil explica minha relação com os programas de transferência de renda desde que tive contato com o tema, pela primeira vez, nas aulas do Professor Suplicy no mestrado em administração pública da EAESP/FGV, há mais de dez anos. Sem dúvida, a persistência do Senador e Professor junto ao tema me contagiou de forma a vincular minha trajetória profissional e acadêmica desde então.

Em que pese a prevalência do tema do federalismo nessa Tese, o qual é abordado sobretudo sob a perspectiva da Ciência Política, a ideia de fazer o Doutorado em Serviço Social decorreu da necessidade de apreender o universo da assistência social, no qual se desenvolveu a gestão do Programa Bolsa Família.

Meus agradecimentos incluem a todos os colegas dos ambientes profissional e acadêmico com os quais convivi nesse período, além de amigos e familiares que acompanharam os altos e baixos de um empreendimento que, durante cinco anos, sofreu diversos percalços e condicionou diversos aspectos da minha vida.

A seguir agradeço as pessoas cujo apoio foi fundamental para a conclusão desse trabalho, sem que isso signifique que não haja tantas outras importantes nesse processo:

A Deus, pela inspiração e capacitação para mais esse desafio.

A meus pais, que mesmo sem terem tido oportunidade de concluírem seus estudos, me proporcionaram as melhores oportunidades nesse sentido.

Ao Professor Fernando Abrucio, que me acompanha desde o mestrado, pela generosidade e disponibilidade em ouvir e questionar meus argumentos e, especialmente, pelo apoio fundamental na condução e conclusão do doutorado.

À Professora Denise Bomtempo, pela acolhida, pelo respeito, suporte, confiança e, em especial, pela orientação precisa nos momentos finais.

À Professora Jannan Medeiros e à Tereza Cotta, cujos comentários na qualificação me auxiliaram a definir melhor os rumos da pesquisa.

Aos Professores Valeriano Costa, Denílson Coelho, Hironobu Sano, Nair Bicalho e à Pesquisadora Luciana Jaccoud, pela disponibilidade em participar da banca examinadora. À Luciana agradeço especialmente as contribuições trazidas desde a qualificação.

À Cibele Franzese, pelo envio de textos, pelas trocas importantes e pelo belo referencial teórico desenvolvido em sua Tese de Doutorado, sob orientação do Professor

Abrucio, que foi essencial para qualificar meus argumentos em relação à trajetória do Bolsa Família.

Aos entrevistados(as) – Bruno Câmara, Daniel Ximenes, Ana Beatriz, Conceição Lopes, Antônio Carlos Junior, Cláudia Baddini, Lúcia Modesto, Simone Albuquerque, Tânia Garib e Ieda Castro – pela generosidade e disposição em compartilharem suas experiências e perspectivas sobre o Programa Bolsa Família. À Cláudia agradeço inclusive a leitura da tese e os preciosos comentários acadêmicos sob a perspectiva de quem vivenciou o processo.

À Domingas, do Departamento de Serviço Social, e à Socorro, do Decanato de Pós Graduação da UNB, pela gentileza e sempre pronta atenção nos momentos em que precisei.

À Helena Kerr, por acreditar sempre e, sobretudo, por me mostrar que é possível, viável e importante conciliar vida pessoal e profissional.

Ao Antônio Claret, cujo convite abriu as portas para meu trabalho junto ao Bolsa Família. Agradeço aos colegas do Departamento de Condicionalidades da Senarc, nas pessoas de seus Diretores Camile Mesquita, Cláudia Baddini e Daniel Ximenes, cujo suporte e compreensão foram fundamentais para que eu conseguisse conciliar o trabalho com a maternidade e a elaboração da Tese.

Aos amigos Sergio Nascimento e Cecília Lariú, pelas informações financeiras importantes a respeito do combate à pobreza. À Leonice Pinheiro, da Senarc, agradeço pelas informações precisas e organizadas sobre o Índice de Gestão Descentralizada do PBF. À Rosângela Silva, também da Senarc, agradeço os contatos dos entrevistados e o apoio no dia-a-dia de trabalho.

À Gisele Aragão, colega do Doutorado, agradeço especialmente por ser minha confidente e ponderada conselheira nos momentos mais críticos desse processo. À colega Tatiana Britto, da Sociologia, agradeço pela sempre pronta atenção nas trocas sobre doutorado e maternidade, especialmente quanto às dicas sobre os procedimentos para interrupção do mesmo durante a licença maternidade.

Aos amigos Liliane Bernardes, Rutelly Silva, Fernanda Magalhães, André Diniz, Camila Braúna, Bruna Diniz, André Tripode, Nelly Oliveira, Alex Kamber, Hiro Sano, Marcelo Takami, Eliamar Monteiro, Natália Koga e Francisco Marques que, cada um à sua maneira, acompanharam, apoiaram e, sobretudo, torceram para que eu superasse mais esse desafio.

Ao meu companheiro Mario, agradeço pela paciência, por nunca duvidar, por me acompanhar e compreender e, sobretudo, por oferecer apoio incondicional a um projeto que, embora tenha roubado muitas horas do nosso convívio, sempre reconheceu ser importante para mim. Agradeço em especial ao nosso filho Henrique, concebido em meio a esse processo, cuja chegada nos fez compreender o que, afinal, é importante nessa vida. Nosso amor por ele é tão grande que nos inspirou a aumentar nossa família, de modo que seu irmãozinho resolveu se anunciar ainda antes da conclusão da Tese.

RESUMO

A Tese busca reconstruir um processo histórico de modo a verificar o grau explicativo da teoria da recentralização nas transformações recentes do federalismo brasileiro. Adotamos como unidade de análise a implementação do Programa Bolsa Família (PBF), iniciativa federal de combate à pobreza que atua transversalmente junto aos sistemas descentralizados das políticas nacionais de saúde, educação e assistência social. A articulação de uma iniciativa de natureza centralizada – como a transferência de renda – a serviços sociais básicos – cuja oferta é organizada pela lógica da descentralização – ilustra o dilema de implementação das políticas sociais presente em nosso modelo federativo, o qual revela a tensão entre a homogeneidade das políticas sociais e a heterogeneidade da capacidade institucional dos entes.

Essa investigação teve como objetivos analisar a trajetória do PBF e a forma como lidou com o dilema de implementação das políticas sociais no federalismo brasileiro no período 2003-2010, de modo a demonstrar a insuficiência da teoria da recentralização para explicar esse processo. O trabalho se desenvolveu com base na teoria do federalismo como pacto, com foco nas relações de reciprocidade entre o federalismo e políticas sociais. Para o caso nacional, adotamos a perspectiva da coordenação federativa desenvolvida por Abrucio (2005) e Franzese (2010), segundo a qual haveria a necessidade de uma atuação coordenadora do governo federal, centralizando algumas funções e descentralizando outras. Nossa hipótese é de que a explicação de que o PBF é um exemplo da tendência de recentralização não ilustra sua trajetória, nem a forma como lidou com o dilema de implementação das políticas sociais no federalismo brasileiro.

Na análise, dividimos a trajetória federativa do PBF em dois momentos: (1) sua criação e implementação inicial (2003-2004), sob um padrão hierarquizado de relações intergovernamentais; e (2) a construção de uma nova forma de articulação com estados e municípios (2005-2010), primeiro a partir da articulação com o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) para estruturação da dimensão da transferência de renda e, posteriormente, pelo aprofundamento da sua relação com os sistemas de políticas públicas da saúde, educação, de forma a estruturar a dimensão das condicionalidades. Em síntese, identificamos três principais variáveis que favoreceram essa maior coordenação federativa do Programa: (1) o poder de implementação dos governos subnacionais (2) a intersectorialidade presente na natureza do Programa, sobretudo na dimensão das condicionalidades; e (3) a articulação com os sistemas de políticas públicas decorrentes dessa característica intersectorial.

As conclusões da tese permitem afinal questionar a hipótese da recentralização sob três perspectivas: (1) da natureza da política pública, de modo que a transferência de renda aumentou a demanda pela oferta descentralizada dos serviços públicos; (2) do processo, de forma a garantir a oferta descentralizada desses serviços e legitimidade junto aos governos subnacionais para manutenção da qualidade do Cadastro Único; e (3) dos resultados, de modo que a articulação da transferência condicionada de renda com o SUAS é algo que depende, para dar certo, de uma nova relação entre centralização e descentralização, a qual vem se aprofundando com o Programa Brasil sem Miséria no sentido da articulação e negociação federativa.

Palavras-chave: Programa Bolsa Família; Federalismo; Relações Intergovernamentais; Intersetorialidade; Políticas Sociais; Assistência social.

ABSTRACT

The dissertation aims to rebuild a historical process in order to validate the explanatory capability of the recentralization theory on the recent transformations of Brazilian federalism. We focus our unit of analysis on the implementation of the Bolsa Família Program (PBF) – a federal initiative that tackles poverty and acts transversely close to the decentralized systems of national social policies, such as health, education and social assistance. The implementation of a program combining a centralized initiative – such as cash transfers – with basic social services – whose supply is organized by the logic of decentralization – illustrates the dilemma of implementing social policies in our federative model, and exposes the tension between the homogeneity of social policies and the heterogeneity of institutional capacity of federative entities.

This research analyzes the evolution of the PBF in dealing with the dilemma of implementing social policies in Brazilian federalism, in the period 2003-2010, in order to demonstrate the inadequacy of the recentralization theory to explain this process. The work was developed based on the theory of federalism as a covenant, focusing on relations of reciprocity between federalism and social policy. For the national case, we adopt the perspective of federative coordination developed by Abrucio (2005) and Franzese (2010), whereby it is necessary a coordinating role of the federal government by centralizing some functions and decentralizing others. In our hypothesis, the path of PBF and the way it dealt with the dilemma of implementation of social policies in Brazilian federalism does not support the theory that it is an example of the trend of recentralization.

We divided the federal path of the PBF in two stages: (1) formulation and initial implementation (2003-2004) under a hierarchical pattern of intergovernmental relations, and (2) building of a new form of relation with states and municipalities (2005-2010), first by the articulation with the Unified Social Assistance System (SUAS) to structure the dimension of the cash transfer and, later, deepening its relationship with the systems of public health and education policies, in order to structure the dimension of conditionalities. In summary, we have identified three main variables that increased federal coordination of PBF: (1) the implementation power of subnational governments; (2) the intersectoral nature of PBF, especially in the dimension of conditionalities; and (3) its coordination with systems of public policy arising from its intersectoral character. The conclusions allow questioning the hypothesis of recentralization from three different perspectives: (1) of public policy nature, in such a way that cash transfer increased the demand for the supply of decentralized public services; (2) of the process, to ensure the supply of decentralized services and the legitimacy with subnational governments, in order to maintain quality of the Unified Registry; and (3) of the results, as the articulation of the conditional cash transfer with SUAS is something that depends on a new relationship between centralization and decentralization, which has been deepened with the Program ‘Brazil without Poverty’ in the sense of the federative negotiation.

Key words: Bolsa Família Program; Federalism; Intergovernmental Relations; Intersectoral; Social Policies; Social Service.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Modelos de relacionamento entre unidades federal, estadual e local	48
Figura 2: Modelo matricial de relacionamento entre as unidades nacional, estadual e local	49
Figura 3: Modelo de relacionamento entre as unidades de governo para os EUA	56
Figura 4: Mapa da cobertura das condicionalidades de saúde e meta pactuada PBF (1º/2011)	253

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Condicionalidade Educação – Evolução da Apuração da Frequência por Escola (2003-2004)	184
Gráfico 2: Evolução do IGD dos municípios (2006-2010)	207
Gráfico 3: Dispersão dos municípios segundo desempenho do IGD (abril 2006)	208
Gráfico 4: Dispersão dos municípios segundo desempenho do IGD (outubro 2010)	208
Gráfico 5: Evolução do IGD (educação) (2006-2010)	208
Gráfico 6: Evolução do IGD (saúde) (2006-2010)	209
Gráfico 7: Evolução do IGD (qualidade cadastro) (2006-2010)	209
Gráfico 8: Evolução do IGD (atualização cadastro) (2006-2010)	209
Gráfico 9: Quantidade de municípios que não receberam IGD (2006-2010)	211
Gráfico 10: Histórico – condicionalidades de educação 6 a 17 anos (2006-2010)	240
Gráfico 11: Histórico – condicionalidades de saúde (2005-2010)	249
Gráfico 12: Percentual do cofinanciamento da assistência social sobre a execução total nos municípios (2010)	259

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Dados Acumulados do Programa Bolsa Família e Remanescentes (2003-2010)	139
Tabela 2: Distribuição federativa dos recursos disponíveis para cada um dos entes federados: Brasil (1960-2005)	163
Tabela 3: Participação relativa das receitas municipais segundo os grupos de habitantes no ano de 2005	164
Tabela 4: Participação relativa das receitas municipais “per capita” segundo as grandes regiões no ano de 2005	165
Tabela 5: Distribuição dos municípios, da receita municipal “per capita”, da renda “per capita” da população (2005) e do IDH municipal (2000), segundo as grandes regiões	166
Tabela 6: Transferências aos entes federados para gestão do PBF (2005-2010)	230
Tabela 7: Quantidade de usuários ativos do Sistema Presença (2010)	239
Tabela 8: Percentual de execução direta de despesa no total alocado na função, nos três níveis de governo em 2004	260

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Relação dos estados e municípios com Termos de Cooperação firmados com o Programa Bolsa Família (2004)	189
Quadro 2: Histórico de adiamento dos prazos para apoio ao processo de atualização cadastral pelos municípios (2005-2006)	199
Quadro 3: Comparação das regras do IGD municipal antes e depois da sua normatização em Lei ordinária	213
Quadro 4: Histórico de adiamento dos prazos para apoio ao processo de atualização cadastral pelos estados (2005-2008)	219
Quadro 5: Comparação das regras do IGD estadual antes e depois da sua normatização em Lei ordinária	224
Quadro 6: Posição dos Termos de Cooperação do Programa Bolsa Família com entes federados ao final de cada ano (2004-2010)	226

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BPC	Benefício de Prestação Continuada
BVJ	Benefício Variável Jovem
CadÚnico	Cadastro Único para Programas Sociais do governo federal
CAIXA	Caixa Econômica Federal
CF	Constituição Federal de 1988
CGAN	Coordenação-Geral de Alimentação e Nutrição
CGU	Controladoria Geral da União
CIB	Comissão Intergestores Bipartite
CIT	Comissão Intergestores Tripartite
CLAD	Congresso Latino Americano de Administração Pública
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNM	Confederação Nacional dos Municípios
CNSS	Conselho Nacional de Serviço Social
CONASEMS	Conselho Nacional dos Secretários Municipais de Saúde
CONASS	Conselho Nacional dos Secretários de Saúde
CONGEMAS	Colegiado Nacional dos Gestores Municipais da Assistência Social
CONSED	Conselho Nacional dos Secretários de Educação
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
CREAS	Centros de Referência Especializada de Assistência Social
DATASUS	Banco de Dados do Sistema Único de Saúde
ESF	Estratégia Saúde da Família
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
FONSEAS	Fórum Nacional de Secretários Estaduais da Assistência Social
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
ICS	Instância de Controle Social
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IGD	Índice de Gestão Descentralizada
INSS	Instituto Nacional de Seguridade Social
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MAPS	Ministério da Assistência e Promoção Social
MDS	Ministério de Desenvolvimento Social e Combata à Fome
MEC	Ministério da Educação
MESA	Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar
MPAS	Ministério da Previdência e Assistência Social
MS	Ministério da Saúde
NIS	Número de Identificação Social
NOAS	Norma Operacional de Assistência à Saúde
NOB	Norma Operacional Básica
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OGU	Orçamento Geral da União

PAB	Piso de Atenção Básica
PACS	Agentes Comunitários de Saúde
PAIF	Programa de Atenção Integral à Família
PBF	Programa Bolsa Família
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PGRM	Programa Federal de Renda Mínima Vinculado a Ações Socioeducativas
PIB	Produto Interno Bruto
PLANSEQ	Plano Nacional de Qualificação Setorial
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio
PROJOVEM	Programa Nacional de Inclusão de Jovens
RMV	Renda Mensal Vitalícia
SAS	Secretaria de Atenção à Saúde (MS)
SEAS	Secretaria de Estado da Assistência Social (MPAS)
SECAD	Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (MEC)
SENARC	Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (MDS)
SIBEC	Sistema de Benefícios ao Cidadão
SICON	Sistema de Condicionalidades
SISVAN	Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional
SNAS	Secretaria Nacional de Assistência Social (MDS)
SUAS	Sistema Único da Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
TCU	Tribunal de Contas da União
UBS	Unidade Básica de Saúde
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

SUMÁRIO

Introdução	16
Quadro analítico e hipótese	19
Objetivos, questões metodológicas e estrutura da Tese	32
Capítulo 1 - Federalismo, Relações Intergovernamentais e Políticas Públicas	39
1.1 Federalismo e suas diferentes abordagens teóricas	39
1.2 Federalismo como pacto e conceitos relacionados	45
1.3 Trajetória do federalismo brasileiro	64
Capítulo 2 – Federalismo e coordenação federativa de políticas sociais	71
2.1 Relações de reciprocidade entre federalismo e políticas sociais	72
2.2 Mudanças do federalismo brasileiro e descentralização de políticas sociais na década de 1990: possibilidades de análise	92
2.3 Intersetorialidade e políticas sociais	97
2.4 Coordenação federativa no enfrentamento de questões transversais	104
Capítulo 3 – Caminhos dos programas de transferência de renda condicionada no Brasil: das iniciativas municipais ao modelo de gestão do Programa Bolsa Família	113
3.1 Pertinência, origem e trajetória	114
3.2 Modelo de Gestão do Programa Bolsa Família	125
Capítulo 4 – Determinantes da centralização federativa do Programa Bolsa Família	145
4.1 Imprecisão das garantias constitucionais	146
4.2 O legado centralizado das políticas de combate à pobreza	148
4.3 Fragilidade da capacidade institucional dos municípios brasileiros	161
4.4 O papel secundário reservado aos governos subnacionais na gestão do PBF	170
Capítulo 5 – Coordenação federativa do Programa Bolsa Família: cobertura e focalização	179

5.1	O contexto inicial de implementação do PBF (2003-2004)	181
5.2	A construção de uma nova forma de articulação com estados e municípios (2005-2010)	191
5.3	Conclusão: descentralização e persistência da centralização nas novas estratégias coordenação federativa do PBF	228

Capítulo 6 – O PBF e os sistemas de políticas públicas: coordenação federativa e articulação entre serviços e benefícios **233**

6.1	O PBF e a educação	234
6.2	O PBF e a saúde	244
6.3	O PBF e o SUAS	254
6.4	O Fórum Intersetorial e Intergovernamental de Gestão das Condicionalidades	268
6.5	Conclusão: Limites da coordenação federativa do PBF no sentido do reforço de acesso aos direitos sociais básicos	272

Capítulo 7 – A articulação federativa entre PBF e SUAS no âmbito da assistência social **278**

7.1	As discussões sobre o PBF na Comissão Intergestores Tripartite (CIT) do SUAS	280
7.2	A visão dos gestores do PBF e do SUAS sobre a coordenação federativa do Programa	284
7.3	Conclusão: avanços e desafios	318

Considerações Finais **325**

Referências Bibliográficas **336**

Anexo 1 – Guia de Entrevistas e Plano de Análise **348**

Anexo 2 – Lista de Entrevistados **349**

Anexo 3 – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido **350**

Introdução

O Programa Bolsa Família (PBF) é uma iniciativa de combate à pobreza que atua por meio de transferência condicionada de renda e, em 2010, atendia a 12,9 milhões de famílias (48 milhões de pessoas) com rendimento mensal de até R\$ 140,00 per capita e um orçamento inferior a 0,5% do PIB brasileiro (BRASIL, 2010c). Sua implementação tem mostrado muitas especificidades e evidenciado a emergência de diversas inovações no campo das políticas públicas. Nesse aspecto, ressalta-se o modelo de gestão do Programa, que depende fundamentalmente de uma forte coordenação federativa e intersetorial.

Embora tenha se tornado ‘carro-chefe’ da rede de proteção social brasileira (SILVA *et al*, 2007), diversos aspectos do PBF estão longe de um consenso, sendo objeto de discussão nos meios político e acadêmico, tais como sua focalização, eficácia, pertinência das condicionalidades, impactos, possível utilização político eleitoral, sustentabilidade política e econômica no longo prazo, dentre outros (BICHIR, 2010). Nesse trabalho analisamos uma face importante do PBF, mas ainda pouco estudada, relativa ao aspecto federativo da sua implementação.

A Constituição Federal (CF) de 1988 dispõe no art. 23, X que é de competência comum aos entes federativos “combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos”. Todavia, a legislação complementar¹ ainda não avançou no estabelecimento de procedimentos e instrumentos necessários para o aprofundamento de uma atuação conjunta, deixando para as políticas públicas o desafio da construção de espaços e oportunidades de negociação permanente entre as esferas de governo.

Na prática, o modelo de competência comum para políticas sociais, adotado pela CF de 1988 em decorrência da adoção do federalismo cooperativo, implica que a União possua poderes de financiamento e regulamentação, enquanto os governos subnacionais, sobretudo os municípios, ficam com o poder de implementação. Aos estados é conferido um papel indefinido nesse processo, de modo a atuar genericamente na coordenação regional das políticas sociais, apoiar e suprir lacunas de implementação

¹ O parágrafo único do art. 23 da CF de 1988 determinou que leis complementares fixassem normas para a cooperação entre os entes federados, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. Todavia, essa legislação ainda não foi criada.

dos municípios² (ARRETCHE, 2007). Ainda que essa distribuição de papéis esteja melhor consolidada em relação ao governo federal e aos municípios, vale destacar o movimento mais recente dos estados no sentido de melhorar seu posicionamento na gestão das políticas públicas, sobretudo no final do governo Lula, após um processo de reajuste fiscal e investimento em transformações gerenciais (ABRUCIO, 2011).

No caso das políticas sociais, de natureza intrinsecamente redistributiva, essa distribuição de responsabilidades tem conduzido a um dilema de implementação que exige arranjos federativos conciliadores de duas diretrizes que levariam a direções opostas: (1) a orientação pela homogeneidade nacional requerida pelo Estado de Bem Estar, de modo que haja um padrão mínimo alcançado em todo o território nacional; e (2) a criação de condições de execução local compatíveis com a heterogeneidade da capacidade institucional em que convivem os governos subnacionais, de forma a garantir a homogeneidade requerida como resultado da implementação das políticas sociais por entes autônomos. Esse dilema decorre da distribuição de poderes/papéis entre os três níveis de governo, a qual por si só deveria favorecer algum nível de cooperação, visto supor complementaridade de atribuições para gestão de políticas nacionais, sobretudo entre governo federal (financiamento e regulamentação) e municípios (implementação) (FRANZESE, 2010).

Há na literatura diferentes leituras desse arranjo à luz das transformações recentes do federalismo brasileiro, sobretudo aquelas relacionadas aos movimentos de descentralização desencadeados pela CF de 1988 e ao fortalecimento da União no sentido de coordenar federativamente as políticas sociais.

Arretche (2007) argumenta haver no federalismo brasileiro uma ‘continuidade da centralização’ que caracterizou o surgimento e expansão do nosso sistema de proteção social durante períodos não democráticos, de forma que, mesmo sob a bandeira da descentralização, a CF de 1988 manteve algumas prerrogativas federais que indicam precedência da homogeneidade das políticas sociais sobre a autonomia dos entes subnacionais em nosso modelo federativo.

Almeida (2005), por sua vez, considera que o governo federal tem sido importante no redesenho das relações intergovernamentais para o provimento de serviços sociais, garantia da estabilidade da moeda e equilíbrio fiscal. No entanto, isso

²Embora a atuação dos estados nas políticas sociais não seja tão clara, à exceção da área de Segurança Pública, é preciso registrar que estes entes são muito ativos em políticas relacionadas à infraestrutura, como transporte, saneamento, meio ambiente e habitação.

não seria suficiente para avaliar o diagnóstico de que está em curso um processo de recentralização visto que coexistem na trajetória do federalismo brasileiro tendências centralizadoras e descentralizadoras, as quais produzem diferentes resultados de acordo com a questão de política pública em pauta.

Já Abrucio (2005) busca ir além da dicotomia centralização-descentralização e analisa esse processo sob a perspectiva da coordenação federativa. O autor argumenta sobre a necessidade da atuação coordenadora do governo federal, centralizando algumas funções e descentralizando outras, tendo em vista os problemas financeiros e administrativos que dificultam que os governos subnacionais assumam os encargos apregoados pela CF de 1988, sem que percam sua autonomia para executar e barganhar melhores condições.

No caso do PBF, a distribuição de poderes entre os entes federativos não é diferente do que se vê para as demais políticas sociais. Enquanto o governo federal comanda sua regulamentação e financiamento, os governos municipais respondem por sua implementação, sobretudo no cadastramento e acompanhamento das famílias. Os estados, por sua vez, não desenvolveram ainda um papel bem definido, atuando em princípio no apoio aos municípios no exercício de suas atribuições. Dada essa configuração federativa, o Programa também tem que lidar com o dilema de implementação das políticas sociais no federalismo brasileiro, situação que procuramos analisar a partir da seguinte pergunta de pesquisa:

Como o Programa Bolsa Família vem lidando com o dilema de implementação de políticas sociais no federalismo brasileiro, dada a necessidade de compatibilizar a homogeneidade decorrente de sua natureza redistributiva nacional com a heterogeneidade dos governos subnacionais para sua implementação?

Buscamos justamente analisar como a implementação do Programa tem buscado garantir a homogeneidade do acesso à transferência de renda e aos serviços sociais básicos pela população mais pobre, em um contexto onde a maior parte dos governos subnacionais possui frágil capacidade institucional de implementação, o que dificulta sua capacidade de intervenção no processo e nos resultados da política.

Quadro analítico e hipótese

Adotamos a teoria do ‘federalismo como pacto’, delimitada por Souza (2008), para estudar as relações intergovernamentais conduzidas na gestão do PBF entre 2003-2010, tendo em vista que a mesma enfatiza interações entre entidades coletivas abstratas (estados nacionais ou subnacionais) combinando, via pacto ou aliança, o princípio da unidade com o princípio da autonomia.

Elazar (1987), um dos principais expoentes dessa abordagem, constrói a ideia de que a relação entre os entes federativos não constitui matéria de descentralização, ou seja, não implica a existência de um centro do qual emana poder para as partes. Sua ideia fundamental seria a não-centralização, caracterizada por uma matriz, dentro da qual diferentes centros de poder interagem, não havendo hierarquia entre eles, mas apenas diferentes abrangências de atuação. De caráter normativo, essa ideia implica que arranjos centralizados ou descentralizados decorram da negociação e da barganha federativa, e não de uma decisão política exclusiva de um nível de governo.

Deil Wright (1988) desenvolve uma teoria mais aplicada ao enfatizar em seu modelo teórico a importância da barganha e da negociação na manutenção dos princípios federativos da autonomia e da interdependência, de forma a minimizar as possibilidades de que um nível de governo se sobreponha a outros. Assim, a distribuição de competências e recursos de poder entre os entes de uma federação favoreceria o domínio de diferentes padrões de relações intergovernamentais, que poderiam variar entre hierarquização, negociação ou independência, conforme o caso concreto. De fato, constata-se a existência de federações mais desiguais e heterogêneas, como a brasileira, dentro das quais a negociação federativa convive com relações intergovernamentais hierárquicas, negociadas e/ou independentes, como bem enfatizou Almeida (2005) quando retratou a simultaneidade das tendências centralizadoras e descentralizadoras em nossa federação.

Em suma, a abordagem do federalismo adotada nesse trabalho trata as relações intergovernamentais na gestão de políticas públicas em uma perspectiva de não-centralização, entendendo arranjos centralizados e descentralizados como fases de um processo de coordenação federativa e não como seu resultado (PRUD’HOMME, 1995).

A negociação dos recursos de poder disponíveis para cada nível de governo no jogo federativo constitui vetor fundamental para análise do funcionamento do federalismo cooperativo, modelo adotado para a gestão das políticas sociais no Brasil.

Nesse aspecto, enquanto Kincaid (1990) chama atenção para os recursos utilizados pelo governo federal (regulação, transferências vinculadas à implementação de programas federais e programas de transferência de renda direta à população), Agranoff (2001) ressalta os recursos que os governos subnacionais possuem nesse jogo federativo, consubstanciados no poder de implementação, diante do qual o governo central não detém capacidade de total controle.

O equilíbrio dinâmico decorrente de flutuações na distribuição de recursos de poderes entre os entes federativos poderia configurar situações de maior ou menor centralização/descentralização, de modo que, em cada caso concreto, a cooperação possa se desdobrar tanto em coerção, nos termos de Kincaid (1990), quanto em negociação e fortalecimento dos governos subnacionais, nos termos de Agranoff (2001). Esse equilíbrio dinâmico verificado ao longo da trajetória de uma política não seria necessariamente aleatório, podendo ser conduzido a partir de estratégias de coordenação federativa, que Abrucio (2005) identifica como “formas de integração, compartilhamento e decisão conjunta presentes nas federações” (ABRUCIO, 2005, p. 41). Nesse tipo de coordenação, que considera mais adequado ao atual modelo federativo cooperativo previsto para as políticas sociais, o autor reconhece que, embora coexistam jogos de ‘cabo de guerra’, haveria “uma negociação mais constante com estados e municípios mais autônomos, tanto na elaboração quanto na implementação dos programas governamentais” (ABRUCIO, 2010, p. 11).

A literatura que analisa a reciprocidade entre o federalismo e o desenvolvimento das políticas sociais, por sua vez, considera que a posição dos atores e respectivos recursos de poder afetam suas preferências e estratégias diante das regras do jogo federativo, de modo que o federalismo pode influenciar diretamente a implementação de políticas sociais (PIERSON, 1995). Da mesma forma, a trajetória das políticas sociais pode também influenciar o próprio arranjo federativo de uma política (OBINGER *et al*, 2005), o que de fato argumentamos ter ocorrido em relação ao desenvolvimento da perspectiva intersetorial do PBF junto aos sistemas descentralizados de políticas públicas, principalmente o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), como forma de atuar sobre o dilema de implementação das políticas sociais no federalismo brasileiro.

Embora o argumento da cooperação intergovernamental para a implementação de políticas sociais tenha sido desenvolvido por Franzese (2010) em relação ao advento dos sistemas de políticas públicas, em nosso trabalho consideramos que ele também

pode se estender a programas federais que atuam fora desses sistemas, mas que com eles se articulam, como é o caso do PBF. De maneira mais específica, buscamos analisar a trajetória do PBF no federalismo brasileiro, tendo em vista a tensão entre homogeneidade-heterogeneidade que nosso modelo encerra.

Diversos autores analisam que, dado seu componente redistributivo, os programas de transferência de renda devem ser nacionais (PRUD'HOMME, 1995; DONAHUE, 1997; PETERSON, 1995; BROWN e OATES, 1987). Além disso, visto implicarem uma relação direta do governo federal com os beneficiários, a natureza destes programas demandaria um desenho federativo centralizado (KINCAID, 1990; AFONSO, 2006). Essa perspectiva da centralização aplica-se ao PBF na visão de muitos analistas. Dentre os motivos que a fundamentam, destacamos:

- (1) a relação direta que a transferência de renda implica entre governo federal e beneficiários (AFONSO, 2006; MESQUITA, 2006);
- (2) o fato dos estados e municípios atuarem apenas na execução do Programa, sem participar do processo decisório da sua formulação (ALMEIDA, 2005; ARRETCHE, 2007; FENWICK, 2009; CAVALCANTE, 2010; BICHIR, 2011); e
- (3) o fato dos estados não desempenharem papel importante na gestão do PBF, tendo sido desconsiderados no seu processo de expansão (AFONSO, 2006; MESQUITA, 2006; FENWICK, 2009).

Por outro lado, é possível identificar em parte dessas mesmas análises alguns movimentos no sentido da descentralização, de modo a indicar uma inflexão no padrão hierarquizado adotado inicialmente, ressaltando três aspectos principais:

- (1) a crescente importância dos municípios na sua implementação (MESQUITA, 2006; FENWICK, 2009; FRANZESE, 2010; BICHIR, 2011);
- (2) a importância do apoio financeiro à gestão descentralizada, articulada à obtenção de resultados, como maneira de garantir capacidade de implementação local das diretrizes definidas pelo governo federal, nos termos de Agranoff (2001), em um contexto de incertezas quanto aos resultados da execução local (MESQUITA, 2006; ARRETCHE, 2007; CUNHA e CÂMARA, 2008; FRANZESE, 2010; CAVALCANTE, 2010; BICHIR, 2011);
- (3) a crescente articulação entre o arranjo federativo centralizado do PBF com os respectivos arranjos descentralizados das políticas de saúde, educação e assistência social (CUNHA e CÂMARA, 2008; FRANZESE, 2010; BICHIR, 2011; LICIO *et al*, 2011).

Portanto, o PBF também possui uma trajetória marcada por tensões centralizadoras e descentralizadoras. A distribuição de recursos de poder entre os entes federativos para a gestão do PBF evidencia a coexistência de diferentes padrões de relações intergovernamentais, nos termos de Wright (1988), tanto no sentido da hierarquização e coerção, como propõe Kincaid (1990), quanto de negociação e barganha, como propõe Agranoff (2001).

Ainda que reconheçam alguns movimentos no sentido da descentralização do PBF, grosso modo tais análises se orientam na perspectiva da teoria da recentralização³, que é como aqui denominamos o conjunto de argumentos de Arretche (2007), a qual, inclusive, cita a experiência do PBF para exemplificar essa tendência do federalismo brasileiro no período recente. Com base na perspectiva da coordenação federativa, desenvolvida por Abrucio (2005) e Franzese (2010), questionamos essa visão predominante sobre o modelo federativo do Programa e, dessa forma, buscamos demonstrar a insuficiência da teoria da recentralização para explicar sua trajetória federativa.

O questionamento da teoria da recentralização do federalismo brasileiro pode ser feito por meio de diversas perspectivas:

- (1) tendo como base a trajetória histórica do país, comparando as relações intergovernamentais atuais com aquelas estabelecidas antes da CF de 1988. Por este ângulo, hoje o país é muito mais descentralizado do que em qualquer período a partir de 1930. Nesse sentido, a ‘continuidade da centralização’, defendida por Arretche (2007), é uma visão que perde completamente a historicidade do federalismo de hoje;
- (2) comparando com outras federações com grau similar de heterogeneidade social em relação ao Brasil, mostrando que o papel do governo federal brasileiro de combater as assimetrias não o torna caso singularmente centralizador – ao contrário, pois seu papel é combinado com um grau bastante razoável de descentralização, em comparação à maioria dos países federativos;
- (3) por meio da demonstração da lógica de atuação dos sistemas de políticas públicas para a oferta de políticas sociais universais, a qual pressupõe espaços de negociação,

³ Embora a questão de Arretche (2007) seja no sentido da ‘continuidade da centralização’, utilizamos o termo ‘recentralização’ para se referir à sua teoria tendo em vista que a autora reconhece ter havido mudanças na CF de 1988 no sentido da descentralização que, no entanto, foram neutralizadas pela manutenção de prerrogativas importantes para o Governo Federal, como a possibilidade de legislar sobre políticas implementadas pelos governos subnacionais. Desse modo, embora adote o jargão da continuidade para retratar a manutenção da centralização, a autora reconhece que a CF trouxe mudanças importantes na distribuição de recursos de poder entre os três entes federativos.

barganha, aprendizado e necessidade de articulação, o que tem contribuído para fortalecer a capacidade de implementação dos governos subnacionais, tal como propõe Agranoff (2001) para os casos onde o governo federal é bastante atuante na nacionalização de políticas sociais.

Nesse estudo trabalhamos na terceira perspectiva de modo a resgatar a trajetória de implementação do PBF e, com isso, demonstrar que ela se deu para além da recentralização, dada sua articulação crescente com os sistemas de políticas da saúde, educação e assistência social. Mesmo no caso da transferência de renda, no qual a literatura propõe a centralização, o arranjo federativo brasileiro impõe dificuldades para se implementar uma política sem arranjos intergovernamentais que envolvam os governos subnacionais. Dessa forma, não se verificaria na trajetória do PBF um aumento da centralização, mas sim uma tensão entre centralização e descentralização (ALMEIDA, 2005), fazendo-se necessário haver arranjos intergovernamentais com algum grau de participação dos governos subnacionais (ABRUCIO, 2005).

Como boa parte das análises ressalta os traços centralizadores do PBF, procuramos mostrar que, embora de fato tenha características nesse sentido, o alcance de seus dois principais objetivos entre 2003 e 2010, quais sejam, (1) boa cobertura e focalização⁴ e (2) articulação do benefício com os serviços sociais básicos, tem implicado cada vez mais articulação e negociação intergovernamental no sentido da descentralização da sua execução. E essa mudança está diretamente relacionada com a crescente articulação do Programa com as estruturas descentralizadas dos sistemas de políticas públicas de saúde, educação e, sobretudo, do SUAS.

A literatura nacional sobre federalismo, relações intergovernamentais e políticas públicas tem analisado o arranjo federativo das políticas sociais do ponto de vista da alternância entre períodos de centralização e descentralização que caracterizam a trajetória das mesmas (ALMEIDA, 2001). Todavia, embora o PBF tenha de fato se caracterizado pela centralização durante seu período inicial, verifica-se uma crescente ampliação da autonomia dos governos subnacionais no exercício das suas atribuições. Consideramos que essa constatação em ambos os sentidos evidencia a dificuldade de se abordar a gestão do PBF exclusivamente sob a dicotomia centralização/descentralização. Inclusive, a adoção de diferentes níveis de

⁴ Focalização aqui não é usada no seu sentido ideológico, como oposto à universalização, mas sim em termos de seletividade, com o objetivo de alcançar seu público-alvo.

descentralização na formulação e na execução de um mesmo Programa ilustra a situação referenciada por Abrucio (2005) como característica da coordenação federativa.

Há tempos ocorrem debates sobre centralização ou descentralização. Nós precisamos agora estar dispostos a mover em ambas as direções – descentralizando algumas funções e ao mesmo tempo centralizando outras responsabilidades cruciais na formulação de políticas. (OCDE, 1997 apud ABRUCIO, 2005).

A dependência do governo federal em relação ao poder de implementação dos municípios decorre do modelo de federalismo cooperativo adotado na gestão de políticas sociais pela CF de 1988. O fato de que, no Brasil, as iniciativas de transferência de renda tenham sido combinadas com o acesso aos serviços sociais básicos, ofertados a partir de sistemas descentralizados, implica que o padrão de relações intergovernamentais hierarquizado característico dos benefícios de transferência de renda, tenha sua efetividade limitada no enfrentamento da pobreza, evidenciando a necessidade de ajustes em seu arranjo federativo, de modo a dialogar com a abordagem da reciprocidade entre federalismo e políticas públicas (PIERSON, 1995; OBINGER *et al*, 2005).

A análise do padrão de relações intergovernamentais adotado na implementação do PBF como um processo, e não como resultado, nos mostra que a distribuição de poderes entre os entes federativos vai sempre demandar algum grau de negociação intergovernamental, o qual, na prática, tem se ampliado à medida que o Programa consolida a dimensão da transferência de renda e avança na articulação entre serviços e benefícios no âmbito da dimensão das condicionalidades. De fato, o resultado do aparente antagonismo entre centralização da formulação e descentralização da execução, cada vez mais presente na trajetória do Programa, implica que sua gestão comporte ambas as características segundo as funções desempenhadas.

Diante disso apresentamos a seguinte hipótese de pesquisa:

A explicação de que o PBF é um exemplo da tendência de recentralização não ilustra sua trajetória nem a forma como lidou com o dilema de implementação das políticas sociais no federalismo brasileiro.

Buscamos argumentar essa hipótese a partir da trajetória federativa do PBF, analisadas sob duas perspectivas, com objetivos e periodizações diferentes⁵:

- (1) sua criação e implementação inicial (2003-2004), quando buscava expansão nacional, mediante a migração dos beneficiários dos programas anteriores, sob um padrão hierarquizado de relações intergovernamentais; e
- (2) a construção de uma nova forma de articulação com estados e municípios (2005-2010), primeiro a partir da articulação intersetorial com o SUAS como meio de alcançar seu objetivo de aliar uma boa cobertura a uma boa focalização do Programa, e, segundo, pelo aprofundamento da sua relação com os sistemas de políticas públicas da saúde, educação e com o próprio SUAS, de forma a alcançar seu objetivo de articulação entre serviços e benefícios.

Por trás dessa hipótese destacamos duas dimensões explicativas sobre a mudança no padrão de relações intergovernamentais do PBF no período analisado. Ambas estão calcadas no pressuposto da negociação federativa necessária para articulação do Programa com os sistemas de políticas públicas. A primeira diz respeito à busca de legitimidade do PBF junto aos entes federados e a segunda está relacionada à implementação do Programa propriamente dita.

No caso da legitimidade, a ampliação da articulação e negociação intergovernamental é demandada para conferir maiores condições de gestão, importância e visibilidade às atribuições dos governos subnacionais na gestão do Programa no âmbito das políticas de educação, saúde e assistência social. No caso da implementação, destaca-se o papel fundamental exercido pelos municípios no cadastramento e atualização cadastral das famílias, apoiados pelos estados, de modo a alcançar e manter sua boa cobertura e focalização. A articulação entre benefícios e serviços revela ainda a importância da articulação e negociação intergovernamental para garantir que a negociação intersetorial travada no nível federal, entre o PBF e os sistemas de políticas públicas, seja de fato concretizada no dia-a-dia dos estados e municípios.

Argumentamos que a estratégia centralizada adotada inicialmente pelo PBF indicou seu esgotamento com a percepção de que, ainda que os programas federais de

⁵ Essa periodização coincide parcialmente com a identificada no estudo de Vieira (2011) em termos de estratégias de implementação. Para a autora, o primeiro período iria até o final de 2004, caracterizado pela incrementalidade, com diferentes estágios, arranjo político-institucional menos estável e grandes fragilidades operacionais. Já no segundo período, sobretudo entre 2005 e 2007, teria sido implementada uma estratégia de choque, por meio da construção de parcerias com uma variedade de atores, com foco importante na interlocução federativa.

transferência de renda condicionada tivessem conseguido chegar aos quatro cantos do país, havia graves problemas de coordenação federativa. Dessa forma, considerou-se que a União não poderia prescindir de uma participação mais efetiva dos outros níveis de governo para manter a execução do PBF, em particular dos municípios, visto não possuir condições de executar diretamente a manutenção cadastral, a gestão dos benefícios, o acompanhamento das condicionalidades⁶ etc.

Tendo em vista o poder de implementação dos governos subnacionais, consideramos que, quanto mais perto se chega da necessidade de se fazer uma prestação de serviços públicos de massa, menos o governo federal tem capacidade de definir a política apenas de forma centralizada, passando a depender de articulações e negociações intergovernamentais. Mesmo no caso da dimensão da transferência de renda do PBF, na qual em princípio o governo federal teria mais capacidade de definir o processo, tem sido necessário articular a responsabilidade dos entes federados em aspectos importantes como a gestão do Cadastro Único, de modo a manter sua atualização, boa cobertura e focalização.

Vale ressaltar que, no caso brasileiro, a estruturação da oferta dos serviços socioassistenciais difere um pouco dos serviços de saúde e educação e, em princípio, poderia favorecer até uma centralização inicial, caso prevalecesse a explicação da teoria da recentralização. Explico. Embora tenha sido historicamente financiada pelo governo federal, na assistência social a oferta dos serviços esteve tradicionalmente sob responsabilidade das entidades filantrópicas (SPOSATI e FALCÃO, 1989). Além disso, ainda que a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) tenha sido criada em 1993, foi somente com a criação do SUAS, em 2005, que os governos subnacionais passaram gradualmente a se estruturar e se responsabilizar por essa oferta. Já na saúde, e, sobretudo na educação, o poder público esteve há mais tempo à frente da oferta, além do fato do seu processo de descentralização ter se iniciado uma década antes do SUAS. Esse legado mais institucionalizado de atuação do poder público na saúde e na educação faz com que haja nessas políticas um maior peso das arenas federativas nos três níveis de governo (FRANZESE, 2010).

⁶ Em tese, se quisesse a União poderia sim transferir renda no PBF de forma centralizada como é feito com o Benefício de Prestação Continuada (BPC) para idosos e deficientes, que é operado por uma autarquia federal – Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), sem intermediação dos estados e municípios. Todavia, o volume de público-alvo do PBF representaria uma demanda muito grande frente à capacidade institucional do INSS, que já opera no limite.

De certa maneira, a baixa institucionalização da oferta dos serviços socioassistenciais pelos governos subnacionais facilitaria uma ação centralizadora. Todavia, na prática, à medida que foi se constituindo o aparato estatal em termos de benefícios e serviços para a política de assistência social, o governo federal viu-se diante da necessidade de atuação dos estados e municípios, passando a barganhar a implementação local das diretrizes nacionais das políticas, na forma do arranjo federativo dos sistemas de políticas públicas, de forma que o SUAS se inspirou no Sistema Único de Saúde (SUS).

Segundo Franzese (2010), tais sistemas são arranjos institucionais que permitem a combinação de nacionalização das políticas sociais com fortalecimento da negociação federativa. Esse modelo implica repasses federais para financiamento da implementação subnacional das políticas, com cofinanciamento e repasses fundo a fundo e criação de espaços de deliberação intergovernamental, participação e controle social. Para a autora, os sistemas de políticas públicas foram a fórmula brasileira encontrada para a implementação das diretrizes de universalização de políticas sociais⁷ contidas na CF de 1988, num contexto que, por sua vez, transformou o padrão de relações intergovernamentais no Brasil rumo a um modelo mais cooperativo.

Em outras palavras, os sistemas de políticas públicas consistiram na forma como as políticas sociais universais conseguiram lidar com o dilema de implementação das políticas sociais no federalismo brasileiro, de modo a equalizar universalidade de acesso com alavancagem da capacidade de oferta de serviços pelos governos subnacionais, tendo como padrão de relações intergovernamentais a negociação federativa, ainda que haja assimetrias dinâmicas nas capacidades dos entes e nos resultados da política nesse processo.

A configuração dos sistemas de políticas públicas possui diferença fundamental em relação ao desenho federativo do PBF, que constitui iniciativa federal. Para analisá-la nos valem da distinção entre políticas federais e nacionais elaborada por Sano (2008), a qual ajuda a entender as interações federativas na gestão de políticas públicas. Para o autor, as políticas nacionais envolvem as três esferas de governo, no que se refere às arenas de decisão; à normatividade legal; às formas de financiamento; aos mecanismos de colaboração e aos instrumentos de definição dos conflitos. Já as políticas federais são aquelas elaboradas pelo governo federal, as quais, embora também

⁷ No caso do federalismo brasileiro os sistemas foram a opção adotada como modelo de gestão das políticas de saúde e assistência social e, mais recentemente, de educação.

tenham abrangência em todo o território nacional, resultam exclusivamente de decisões da União. Além disso, sua implementação depende, geralmente, da adesão dos demais níveis de governo, mas sem que tenham poder legítimo de interferir no desenho da política. Essa distinção permite identificar a complexidade da gestão do Bolsa Família pois, apesar de ser uma política federal, com participação de estados e municípios regulada por meio de adesão, atua em articulação com políticas nacionais descentralizadas, estruturadas em sistemas/redes com arenas próprias de negociação intergovernamental.

Argumentamos, portanto, que a trajetória das relações intergovernamentais do PBF teria mudado seu sentido original por duas razões: de um lado, porque teve que lidar com articulações com governos locais para fazer valer a política e, de outro, ao articular-se aos sistemas, o PBF teve que lidar com a lógica de negociação federativa dos mesmos, descrita por Franzese (2010).

A intersetorialidade do PBF com os sistemas das políticas públicas universais, aliada ao reconhecimento do poder de implementação dos governos subnacionais, constituíram instrumentos importantes para lidar com o dilema federativo evidenciado com a crise que se abateu sobre o Programa em 2004, a partir da qual o governo federal optou por investir no município como seu principal implementador. Isso foi feito a partir da crescente relação com o SUAS para alcançar seus objetivos de boa cobertura e focalização. Já a relação entre o PBF e os sistemas de políticas públicas se estendeu e continuou a ser desenvolvida após sua nacionalização, com foco na articulação entre o benefício federal e os serviços sociais básicos de saúde, educação e assistência social.

Dado que os serviços de responsabilidade dos sistemas de políticas públicas são prestados principalmente pelos municípios, sua articulação com o benefício do PBF demanda algum grau de articulação e negociação intergovernamental com esse nível de governo, de modo a considerar suas demandas e especificidades. Visto atuarem sob arranjos federativos diferenciados, a atuação mais centralizada do PBF junto aos sistemas descentralizados de políticas da assistência social, da educação e da saúde pode afetar a coordenação federativa do Programa, sendo mais evidente quando o analisamos sob a perspectiva de cada uma das suas três dimensões de combate à pobreza, quais sejam:

(1) alívio da pobreza por meio da transferência de renda;

- (2) rompimento do ciclo intergeracional da pobreza e reforço do acesso ao acesso aos direitos sociais básicos por meio do acompanhamento de condicionalidades de saúde, educação e assistência; e
- (3) desenvolvimento de capacidades dos membros das famílias por meio da articulação de programas complementares.

A dimensão da transferência de renda depende da execução de diversas tarefas pelos municípios, como cadastramento e gestão de benefícios e demanda a definição de um *locus* institucional para o seu exercício nos três níveis de governo. Dado que o PBF foi formulado como uma iniciativa à parte das demais políticas, que até então incorporavam a transferência de renda condicionada em suas próprias estruturas, optou-se por fomentar a utilização da estrutura do SUAS em vez de criar um arcabouço próprio de gestão nos estados e municípios, como foi feito no governo federal, por meio da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) no âmbito do MDS. Ao associar-se a um sistema descentralizado, o PBF teve que se adequar ao seu funcionamento intergovernamental, passando a se relacionar também com suas instâncias de deliberação intergovernamentais verticais (Comissões Intergestores Tripartite – CIT) e horizontais (Congemas e Fonseas).

A dimensão das condicionalidades, por sua vez, implica articulação do benefício federal com os serviços sociais de saúde, educação e assistência social ofertados pelos municípios. Assim é necessário que o público do PBF seja considerado prioritário no âmbito dos serviços que envolvem as condicionalidades, bem como tenha seu respectivo atendimento registrado em sistemas nacionais de informação de forma individualizada. Tal necessidade traz um elemento intersetorial à coordenação federativa do PBF na medida em que suas questões também devem ser discutidas nas instâncias de deliberação intergovernamental horizontais e verticais dessas políticas, já que são nelas que o financiamento e os processos de oferta desses serviços são definidos.

No caso dos programas complementares para famílias beneficiárias do PBF, o MDS desenvolve estratégias de articulação com diversos órgãos dos três níveis de governo para atender necessidades das famílias em áreas como inclusão produtiva, alfabetização e qualificação profissional. Essa é uma dimensão ainda incipiente do PBF, na qual se verifica um padrão desarticulado de relações intergovernamentais, refletindo problemas de escala, imaturidade da coordenação federativa dessas políticas,

fragmentação das iniciativas e sua dificuldade em alcançar os segmentos mais pobres da população⁸ (LICIO *et al*, 2011).

Assim, em síntese, identificamos três principais variáveis que favoreceram essa maior ‘intergovernamentalidade’ ou ‘coordenação federativa’ do Programa:

- (1) o poder de implementação dos governos subnacionais, que segundo Agranoff (2001) lhes confere autonomia e capacidade de barganha;
- (2) a intersetorialidade presente na natureza do Programa, sobretudo na dimensão das condicionalidades; e
- (3) a articulação com os sistemas de políticas públicas decorrentes dessa característica intersetorial.

Para Nuria Cunnil Grau (2005) a noção de intersetorialidade remete à integração de diversos setores com vistas à solução de problemas sociais. Esse conceito ajuda a qualificar a relação do PBF com a assistência social, a qual aprofundamos no último capítulo de Tese, visto considerá-la a mais importante em termos de articulação entre o PBF e os sistemas de políticas públicas.

Embora seja operado por uma estrutura própria e independente no nível federal (a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania), o PBF configura-se no campo da assistência social por sua vinculação orçamentária a esta função⁹. Além disso, corroboramos com a visão de Jaccoud (2009) de que o PBF atua no campo da assistência social por conta das seguintes características: a) constitui um benefício não-contributivo; b) opera no âmbito da segurança de renda; c) tem cobertura universal no grupo beneficiário; e d) não contraria os princípios que regem a Seguridade Social expressos no artigo 194 da Constituição Federal. Portanto, a relação do PBF com a assistência social não poderia ser considerada estritamente intersetorial, visto que ambas as iniciativas atuam no mesmo campo, ainda que a gestão do Programa não esteja formalmente inserida no SUAS.

Todavia, a trajetória dos programas de transferência de renda condicionada no âmbito da assistência social só começou a se definir de forma significativa num período mais recente, a partir da sua alocação no mesmo Ministério do Desenvolvimento Social

⁸ Nesse trabalho temos nossa análise às duas primeiras dimensões do PBF tendo em vista o estágio e amadurecimento da implementação mais avançado das mesmas do ponto de vista político, institucional e operacional. Todavia no capítulo 3, de contextualização do objeto, abordaremos um pouco mais o estágio ainda incipiente de articulação do PBF com os programas complementares.

⁹ O orçamento do PBF está na função 08 da assistência social, embora não esteja alocado no Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) (BRASIL, 2009). Mesquita (2006) lembra que o próprio Bolsa Escola do Ministério da Educação, unificado pelo PBF, tinha como função orçamentária a assistência social.

e Combate à Fome (MDS) em 2004¹⁰. De fato, embora tais programas claramente se enquadrem na categoria dos benefícios assistenciais não contributivos, eles surgiram e se expandiram no Brasil por fora da política de assistência social, com diferentes comunidades de políticas¹¹ e até epistêmicas¹², bem como com trajetórias independentes, de modo que, do nosso ponto de vista, na prática seria possível abordar a relação entre PBF e SUAS como intersetorial, sobretudo quando procuramos analisar os conflitos envolvidos na sua articulação.

A articulação entre o PBF e a assistência social não estava expressamente prevista na sua formulação, como ocorreu com a saúde e a educação no âmbito da gestão das condicionalidades. No entanto, após serem alocados no MDS em 2004, a partir de 2005 teve início o entrelaçamento da implementação do Programa com a construção do SUAS¹³, o que pode ser expresso por diversas constatações, dentre as quais destacamos duas principais: (1) as estruturas estaduais e municipais de assistência social constituem hoje o principal *locus* institucional de implementação do PBF e (2) os beneficiários do PBF têm sido cada vez mais priorizados no âmbito da oferta dos serviços socioassistenciais.

Portanto, a articulação entre PBF e SUAS é ainda mais ampla do que sua relação com os sistemas da saúde e da educação e, talvez por isso, é a que apresenta mais conflitos. Ambas as iniciativas no campo da assistência social seguem cada vez mais articuladas, demandando ampliação da negociação intergovernamental das diretrizes nacionais do PBF com estados e, sobretudo, municípios, como principais implementadores do Programa, tanto na dimensão das atividades necessárias para a transferência de renda, quanto para a oferta dos serviços socioassistenciais, com foco mais recente no acompanhamento das famílias em situação de descumprimento de condicionalidades.

¹⁰ Medida Provisória n. 163, de 23 de janeiro de 2004, transformada na Lei no 10.869, de 13 de maio de 2004.

¹¹ As redes de comunidades de políticas públicas remetem ao conjunto de atores envolvidos na sua respectiva trajetória. Para uma discussão mais abrangente a respeito da influência dessas redes na implementação de políticas públicas urbanas, ver Marques (2003).

¹² Mais restritas que as comunidades de políticas públicas, as comunidades epistêmicas consistem em uma rede de profissionais com conhecimento especializado e competência reconhecida em um domínio específico (HAAS, 1992).

¹³ Implementado a partir de 2005, o SUAS conferiu à assistência social um modelo de financiamento intergovernamental, estabelecimento de metas e distribuição de competências entre os níveis de governo que vêm finalmente viabilizando a descentralização político-administrativa prevista pela CF de 1988 e pela LOAS.

Objetivos, questões metodológicas e estrutura da Tese

A Tese tem dois objetivos. O primeiro, de caráter empírico, consiste em analisar a trajetória do PBF e a forma como lidou com o dilema de implementação das políticas sociais no federalismo brasileiro. O segundo, de caráter teórico, consiste em demonstrar a insuficiência da teoria da recentralização para explicar esse processo. Para tanto, buscamos reconstruir um processo histórico de modo a verificar o grau explicativo da teoria da recentralização nas transformações recentes do federalismo brasileiro.

Trata-se de estudo de caso sobre a trajetória de implementação do Programa Bolsa Família de forma articulada com os sistemas de políticas públicas de educação, saúde e assistência social. A escolha da metodologia do estudo de caso justifica-se em vista da orientação de Yin (1994) sobre sua aplicabilidade na explicação de ligações causais em intervenções ou situações da vida real complexas demais para tratamento por meio de estratégias experimentais ou de comparações mais amplas de dados. Yin (2005) evidencia que a essência dessa ferramenta é tentar esclarecer uma decisão ou um conjunto de decisões, buscando as razões pelas quais foram tomadas, como foram implementadas e com quais resultados.

De maneira geral a Tese visa a contribuir para a discussão sobre como o federalismo se organiza e se relaciona com as políticas públicas, de modo a avançar no debate acerca da centralização e descentralização que predomina no campo de estudos sobre federalismo, relações intergovernamentais e políticas públicas no Brasil (ALMEIDA, 2001). O que distingue nossa unidade de análise, o PBF, em relação a essa temática, consiste no fato de que se trata de um programa federal de enfrentamento da pobreza que, por abordar um problema de natureza multidimensional, atua transversalmente junto aos sistemas descentralizados das políticas nacionais de saúde, educação e assistência social. Essa característica traz consequências diversas para sua coordenação federativa para além daquelas esperadas para uma iniciativa pura de transferência de renda, normalmente de característica centralizada.

Nessa análise enfocamos a interação contextual entre atores, políticas públicas e instituições, partindo do pressuposto de que, embora não sejam os únicos fatores decisivos, as instituições afetam o comportamento dos atores e resultados das políticas. Sob o paradigma do neoinstitucionalismo histórico¹⁴, tal dimensão pode ser apreendida

¹⁴ Hall e Taylor (2003) identificam três principais vertentes do neoinstitucionalismo na Ciência Política. O da escolha racional – que repousa sobre as teorias clássicas do ator individual racional – o sociológico – que integra os elementos normativos e culturais entre os fatores explicativos pertinentes – e o histórico

pela análise sobre como os atores mobilizam as instituições em torno de uma política pública em cada contexto histórico (PIERSON, 2000, 2000a; IMMERGUT, 2006), de modo a dialogar com a teoria que discute como o federalismo se organiza e se relaciona com tais políticas (PIERSON, 1995; OBINGER *et al*, 2005).

Para tanto, utilizamos os procedimentos da pesquisa qualitativa. Iniciamos com o levantamento da literatura internacional e nacional sobre a implementação de políticas públicas em contextos federativos e, posteriormente, passamos à coleta de dados, utilizando para tanto fontes primárias e secundárias.

Como fontes secundárias utilizamos documentos relativos ao PBF, tais como: regulamentos (Leis, Decretos, Portarias); fontes jornalísticas; estudos, pesquisas e avaliações; análise de documentos técnicos do PBF e das reuniões realizadas no âmbito das CIT da assistência social e da saúde, as quais consolidam os processos de discussão intergovernamental sobre a implementação das diretrizes nacionais do Programa.

Immergut (2006) ressalta que não apenas o método histórico, mas a filosofia da história é bastante útil para tratar dos interesses institucionalistas. Afirma ainda que a pesquisa histórica precisa de provas (por meio da citação de fontes primárias, como as entrevistas) de que os atores em questão viam o mundo da forma proposta pelo analista. Nesse sentido, utilizamos entrevistas para complementar o levantamento bibliográfico e a análise de documentos, de modo a elucidar os capítulos empíricos em função do movimento dos atores na trajetória do PBF.

As entrevistas foram conduzidas em duas perspectivas. Uma primeira, de caráter exploratório, foi feita com atores-chave na formulação e implementação do modelo de gestão do PBF no nível federal (MDS, MEC e MS), de modo a reconstituir a trajetória do Programa. Em uma segunda perspectiva, as entrevistas foram conduzidas com roteiros semiestruturados, de modo a captar a visão desses mesmos atores sobre a coordenação federativa do PBF. Foram entrevistados gestores federais do PBF¹⁵ e gestores do SUAS nos três níveis de governo, em especial da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), do Colegiado de Gestores Municipais da Assistência Social (Congemas) e Fórum de Secretários Estaduais de Assistência Social (Fonseas)¹⁶. Os

– que se apoia no efeito de sedimentação de regras e de práticas como o elemento mais explicativo dos comportamentos individuais e coletivos no longo prazo.

¹⁵ Não entrevistamos os gestores estaduais e municipais do PBF por entendermos que os respectivos gestores da assistência social são representativos dos mesmos na medida em que atuam como principais responsáveis pelo PBF nesses dois níveis de governo.

¹⁶ Consideramos que Congemas e Fonseas são atores institucionalizados representativos porque atuam em nome das categorias mais amplas dos secretários municipais e estaduais de assistência social nos espaços

critérios para seleção dos mesmos foram sua participação no processo de articulação e negociação intergovernamental para implementação do PBF no período analisado e sua condição de representantes dos níveis de governo em que operam. Ao todo foram realizadas 10 entrevistas com base no roteiro semiestruturado que constitui o anexo 1 da Tese¹⁷. O rol e a identificação dos entrevistados encontram-se no anexo 2.

A respeito das técnicas utilizadas em estudos de caso, Yin (2005) considera que:

O estudo de caso conta com muitas das técnicas utilizadas pela pesquisa histórica, mas acrescenta duas fontes de evidências que usualmente não são incluídas no repertório de um historiador: observação direta dos acontecimentos que estão sendo estudados e entrevistas das pessoas neles envolvidas. (...) o poder diferenciador do estudo de caso é sua capacidade de lidar com uma ampla variedade de evidências – documentos, artefatos, entrevistas e observações. (YIN, 2005, p. 26-27).

Vale destacar que o interesse quanto ao tema remete ao mestrado cursado há uma década, quando estudei as implicações do federalismo no desenvolvimento dos programas de transferência de renda no Brasil (LICIO, 2002). Além disso, desde 2005 atuo na gestão federal do Programa Bolsa Família, tendo acompanhado direta e indiretamente muitos dos aspectos do Programa abordados na Tese. Inclusive, foi dessa experiência que surgiu o interesse em analisar o PBF sob uma perspectiva científica, o que resultou nesse Doutorado. Se por um lado minha implicação profissional junto ao tema ajuda nessa análise, por outro ela impõe restrições, podendo dificultar a interpretação das falas dos entrevistados, tendo em vista ter convivido com alguns deles em minha trajetória profissional. Foi para reduzir o efeito restritivo dessa proximidade com o objeto que utilizamos largamente dados secundários e entrevistas. Além disso, nos ativemos a perguntas e hipóteses previamente delimitadas, as quais podem ser reproduzidas e testadas por outros pesquisadores.

É importante ainda delimitar outras restrições desse estudo.

Uma delas se relaciona com o método escolhido para a abordagem do objeto. Immergut (2006) crê que a ênfase historicista na indeterminação e singularidade decorrente do neoinstitucionalismo histórico pode prejudicar a construção de teorias. Todavia, Pierson (2000) avalia que esse tipo de análise oferece um contraponto à visão

de negociação intergovernamental que discutem a implementação do PBF, partindo do pressuposto de que tais atores refletem grande parte das preocupações de implementação do PBF no plano do nível de governo que representam.

¹⁷As entrevistas foram feitas pessoalmente e gravadas mediante autorização dos entrevistados. Todo o material foi transcrito e encontra-se arquivado para eventual consulta de interessados.

funcionalista que ainda domina alguns segmentos da Ciência Política. Mais do que assumir uma relativa eficiência como uma explicação causal de um fenômeno social, o autor defende que nós devemos voltar no tempo e verificar como e por que as coisas aconteceram.

Outra limitação consiste na impossibilidade de entrevistar todos os atores inicialmente mapeados segundo os critérios adotados. Nesse sentido destacamos o falecimento de Rosani Cunha, em 2008, a qual conduziu o processo inicial de mudanças no arranjo federativo do PBF a partir de 2005¹⁸. Também não foi possível entrevistar um ator importante na trajetória dos programas de transferência de renda, Marcelo Garcia, Presidente do Congemas no período de 2005 a 2009 e Secretário Nacional de Assistência Social (2000/2002), por motivos de disponibilidade de agenda¹⁹.

Uma terceira limitação está relacionada com a aplicação da teoria da recentralização na análise do PBF, dado que o mesmo ainda não é uma política muito estudada sob o aspecto federativo. São poucos os estudos de caso sobre o Programa que enfocam esse aspecto, de forma que muitos dos nossos questionamentos, em especial sobre as mudanças mais recentes no arranjo federativo do Programa, não foram suficientemente desenvolvidos nos estudos mais amplos sobre as políticas sociais no federalismo brasileiro, tal como nos trabalhos de Arretche (2007) e Almeida (2005). Assim, a Tese não pretende esgotar a análise do arranjo federativo do PBF, mas apontar novas possibilidades de abordagem das suas relações intergovernamentais diante da sua crescente articulação com os sistemas de políticas públicas.

Os dados primários e secundários coletados foram analisados a partir da técnica de análise de conteúdo, de Bardin (2010), a qual implica desconstruir ideias e valores contidos em documentos, textos e entrevistas, e extrair dos mesmos os momentos mais importantes (RICHARDSON, 1985). Dessa forma, de acordo com os objetivos da pesquisa, primeiro definimos as categorias de análise e o quadro analítico da Tese. Em seguida, separamos, classificamos e analisamos os documentos selecionados de acordo com o tema e o período em que foram produzidos. Realizamos as entrevistas e, após sua transcrição completa, agrupamo-las segundo o perfil e área de atuação do entrevistado(a). Finalmente, a partir do quadro analítico, fizemos a interpretação dos dados.

¹⁸ Em seu lugar entrevistamos Lucia Modesto, a qual integrou sua equipe como Diretora do Cadastro Único (2005-2008) e a substituiu no cargo de Secretária Nacional de Renda de Cidadania até 2010.

¹⁹ Em seu lugar entrevistamos Ieda Castro, que sucedeu Marcelo Garcia e presidiu o Congemas entre 2009 e 2010.

A Tese está estruturada em sete capítulos – dois teóricos, um de contextualização do objeto e quatro empíricos – mais as considerações finais.

O primeiro capítulo – “Federalismo, relações intergovernamentais e políticas públicas” – expõe os principais conceitos relacionados ao tema, com foco na teoria do federalismo como pacto, considerada mais adequada à análise da necessária interação entre diferentes níveis de governo. Essa teoria baseia-se no funcionamento de uma matriz federativa elaborada por Elazar (1987), a partir do modelo do federalismo cooperativo. Dado que a forma como o federalismo funciona supõe heterogeneidades e assimetrias dos entes federativos diante dos objetivos da não centralização, problematizamos essa matriz a partir da dualidade que pode assumir o conceito de cooperação, e seu possível desdobramento em centralização em virtude da função coordenadora do governo federal. Nesse capítulo também fazemos uma breve contextualização da trajetória do federalismo brasileiro à luz dos conceitos estudados.

O segundo capítulo – “Federalismo e coordenação federativa de políticas sociais” – aborda justamente as implicações mútuas decorrentes do desenvolvimento de políticas sociais em contextos federativos (OBINGER *et al*, 2005). A partir do pressuposto de que a posição dos atores e respectivos recursos de poder afetam suas preferências e estratégias diante das regras do jogo federativo, destacamos as posições de Kincaid (1990), que chama atenção para os recursos utilizados pelo governo federal, e de Agranoff (2001), que ressalta os recursos que os governos subnacionais possuem nesse jogo federativo. Além de abordar como a literatura nacional tem analisado as transformações recentes do federalismo brasileiro e suas implicações na trajetória das políticas sociais no Brasil, problematizamos essa relação de reciprocidade a partir da perspectiva da intersetorialidade como característica cada vez mais presente nas políticas sociais das federações contemporâneas (MORENO, 2007), o que demanda uma expectativa mais ampla de coordenação para manter o equilíbrio federativo.

O terceiro capítulo – “Caminhos dos programas de transferência de renda condicionada no Brasil: das iniciativas municipais ao modelo de gestão do Programa Bolsa Família” – tem como objetivo contextualizar o objeto da Tese à luz do referencial teórico desenvolvido, de modo a evidenciar como a literatura tem abordado o padrão hierarquizado de relações intergovernamentais com que se configuraram as iniciativas federais de transferência de renda condicionada no Brasil e especificar a contribuição desse estudo no campo das pesquisas que vêm sendo realizadas sobre o tema.

No capítulo quatro – “Determinantes da centralização federativa no Programa Bolsa Família” – situamos os determinantes do padrão de relações intergovernamentais hierarquizado inicial do PBF, nos quais se apoiam os estudos com base na teoria da recentralização. Para tanto nos baseamos nos requisitos institucionais das políticas (as regras constitucionais, o legado das políticas prévias e a engenharia operacional da política) e nos atributos estruturais dos governos subnacionais (capacidade institucional – administrativa e financeira) propostos por Arretche (1999).

No capítulo cinco – “Coordenação federativa do Programa Bolsa Família: cobertura e focalização” – abordamos as estratégias de coordenação federativa adotadas na implementação do PBF, tendo em vista seu objetivo de expansão nacional, com boa focalização e cobertura. Após a crise que se abateu sobre o Programa em 2004, o governo federal reconheceu sua dependência em relação ao poder de implementação dos municípios e passou a promover a articulação do PBF com a estrutura descentralizada do SUAS, de modo a criar capacidade institucional local e permitir o repasse de recursos de apoio à gestão descentralizada. Procuramos demonstrar em que medida esse movimento, que foi bem sucedido na convergência da atuação dos governos subnacionais para a estruturação da dimensão de transferência de renda do PBF, vem contribuindo para fortalecer a posição dos entes federados na sua gestão.

No capítulo seis – “O PBF e os sistemas de políticas públicas: coordenação federativa e acesso dos seus beneficiários aos serviços sociais básicos” – analisamos as estratégias de coordenação adotadas na relação entre o PBF e cada um dos sistemas de políticas públicas de educação, saúde e assistência social no sentido de promover a superação da pobreza para além da dimensão da transferência da renda. Para cada sistema analisado, contextualizamos o respectivo arranjo federativo para oferta do serviço objeto das condicionalidades e explicitamos seus resultados e desafios, de forma a analisar os limites das atuais estratégias de coordenação intergovernamental para alcançar o objetivo de articulação entre serviços e benefícios. Dessa forma, buscamos evidenciar a parte da trajetória do Programa onde a teoria da recentralização teria menor poder explicativo visto que, diferentemente da transferência de renda, a oferta de serviços é uma prerrogativa municipal no federalismo brasileiro, o que demanda arranjos federativos que permitam algum grau de negociação com esses entes.

No capítulo sete – “A articulação entre PBF e SUAS no âmbito da assistência social” – analisamos de que forma o Programa tem se inserido nas discussões da Comissão Intergestores Tripartite (CIT) do SUAS, bem como qual a visão dos gestores

federais do PBF e dos gestores dos três níveis do governo na área de assistência social a respeito da coordenação federativa do Programa, sob as perspectivas: (1) da articulação entre o PBF e o SUAS para o enfrentamento da pobreza no modelo federativo brasileiro e (2) da cooperação intergovernamental adotada na implementação do Programa. Com isso procuramos evidenciar como vêm sendo enfrentados os conflitos entre ambas as iniciativas, bem como a importância da articulação e negociação federativa nas instâncias formais e informais de articulação do PBF junto ao SUAS para se alcançar os objetivos de articulação entre o benefício e os serviços socioassistenciais.

Por fim, apresentamos as considerações finais da Tese, onde destacamos as suas principais conclusões.

Capítulo 1 - Federalismo, Relações Intergovernamentais e Políticas Públicas

O objetivo desse capítulo é expor os principais conceitos do federalismo e sua relação com as políticas públicas. Na primeira parte, busca-se especificar a teoria do federalismo como pacto, considerada mais adequada à análise da necessária interação entre diferentes níveis de governo¹. Em seguida desenvolvemos, no âmbito dessa teoria, conceitos que explicam o funcionamento das federações na gestão de políticas públicas e analisamos a dinâmica da matriz federativa a partir modelo do federalismo cooperativo adotado no Brasil para a gestão de políticas sociais, destacando a dualidade do conceito de cooperação e seu possível desdobramento em centralização em virtude da função coordenadora do governo federal. Na terceira parte, justificamos os aspectos que levaram à nossa opção pela teoria do federalismo como pacto para, por fim, retratar uma breve trajetória do federalismo brasileiro à luz dos conceitos estudados.

1.1 Federalismo e suas diferentes abordagens teóricas

Segundo Elazar (1987), o termo ‘federal’ seria derivado do latim *foedus*, que significa ‘pacto’. Em essência, o autor relata que um arranjo federativo é um tipo de parceria estabelecida e regulada por um pacto, cujas relações internas refletem um tipo especial de compartilhamento que deve prevalecer entre os parceiros, baseado no reconhecimento mútuo da integridade de cada um e na tentativa de promover uma unidade especial entre os mesmos. Dessa forma, os princípios federativos se relacionariam com a combinação entre autogoverno e governo-compartilhado (*self-rule and shared rule*) e com a difusão constitucional de poderes, de forma que seus elementos constituintes compartilhem a elaboração e administração das políticas públicas por direito e, ao mesmo tempo, mantenham a respectiva autoridade/soberania/autonomia.

Abrucio (2010) enfatiza as características das federações distinguindo-as do Estado unitário, outro modelo clássico de nação. Segundo o autor, no Estado unitário o

¹ A expressão ‘níveis de governo’ utilizada na Tese diz respeito à abrangência territorial de atuação dos entes federativos (federal, estadual e municipal/local/distrital) e não implica concepção hierárquica entre os mesmos, visto que no federalismo, por princípio, todos os entes federativos gozam de autonomia. Vale destacar também que, ao longo do texto, essa expressão poderá ser substituída por expressões como ‘esferas de governo’ sem qualquer intenção de alterar seu significado.

governo central antecede e é superior às instâncias locais, cujas relações de poder obedecem a uma lógica hierárquica e piramidal. Já nas federações vigoram os princípios de autonomia dos governos subnacionais e de compartilhamento da legitimidade e do processo decisório entre os entes federativos. Desse modo, argumenta que, no federalismo, é possível ter mais de um agente governamental legítimo na definição e elaboração das políticas públicas, além de ser necessária, em maior ou menor medida, a ação conjunta e/ou a negociação entre os níveis de governo em questões que dependam da interdependência entre eles.

Algumas características e princípios operacionais básicos são encontrados em todos os sistemas verdadeiramente federativos, como a constituição escrita e a divisão territorial de poder. Há ainda outros elementos que suplementam as três características acima, agrupadas segundo a finalidade a que se propõem: manter a União (estabilidade dos limites geográficos), manter a não centralização (igualdade relativa entre os governos constituintes, inclusive de participação por meio de uma segunda Câmara Legislativa) e manter o princípio federativo (cada esfera de governo deve possuir instituições próprias, existência de corte judicial para garantir a aplicação dos preceitos constitucionais) (ELAZAR, 1987).

Recorremos a Souza (2008) para mapear as principais teorias do federalismo aplicadas ao caso brasileiro, de modo a explicitar a teoria do federalismo como pacto – de quem Elazar (1987) é um dos principais expoentes – e a qual considerou mais apropriada a presente análise.

Um dos problemas apontados por Souza (2008) na análise do conjunto de estudos sobre o federalismo é que seus estudiosos pouco dialogam entre si, de forma que cada trabalho traz uma escola de pensamento e um partido teórico e metodológico que permite uma definição própria, características e tipologias adaptáveis ao caso empírico. No entanto, num esforço de organizar o debate sobre o federalismo no campo de pesquisa brasileiro, Souza (2008) identifica quatro teorias mais influentes e passíveis de aplicação ao mesmo, quais sejam: 1) Federalismo como descentralização das instituições políticas e das atividades econômicas; 2) Federalismo e democracia; 3) federações e federalismos; e 4) Federalismo como pacto.

O ponto em comum identificado pela autora entre estas teorias é que o federalismo distribui territorialmente a autoridade em jurisdições autônomas (*self rule*).

Avalia que essa característica é hoje matizada pela crescente interdependência² (*shared rule*) entre os governos, dada a complexidade de atuação dos Estados nacionais trazidas pela globalização. Watts (2006) aponta três fatores que contribuíram para essa situação: 1) o aumento da atividade governamental em todas as esferas de governo; 2) o desenvolvimento de novas áreas de políticas públicas em relação às existentes quando do surgimento das federações; e 3) a diversificação das formas de distribuição do poder de tributação e de responsabilidade pelo gasto em diferentes níveis de governo.

A teoria do ‘federalismo como descentralização das instituições políticas e das atividades econômicas’ entende-o como um sistema em que essas atividades são espacialmente descentralizadas no interior de um território nacional, permitindo competição entre mercados políticos e, portanto, eficiência política e econômica. Essa teoria confere pouca importância ao desenho constitucional do Estado e dificulta a identificação de uma ordem política diferente da encontrada em Estados unitários. É bastante utilizada nos estudos sobre federalismo fiscal e tem como um dos principais expoentes William Riker (1964 *apud* Souza, 2008), para quem o federalismo é um fenômeno político produto não de um desenho coerente, mas de barganhas e manipulação. Enfatiza tanto a descentralização dos partidos políticos (para contrabalançar as tendências da tirania da maioria) quanto a centralização (no sentido de um governo federal forte o suficiente para implementar a barganha federativa com os demais membros da federação). Por não valorizar o desenho institucional, não crê na Corte Constitucional como implementadora das regras federativas.

A segunda teoria valoriza a necessária associação do federalismo com a democracia constitucional, dada sua demanda por garantias confiáveis e mecanismos institucionais que assegurem prerrogativas das unidades da federação. Argumenta que somente regimes democráticos possuiriam meios de assegurar que as regras formais, inclusive as do federalismo, não sejam arbitrariamente violadas. Seu foco está no estudo do desenho constitucional do federalismo. Souza (2008) lembra que essa teoria vai de encontro à teoria de Riker segundo o qual a barganha, e não a estrutura constitucional, explicaria o impacto das instituições federativas e a dinâmica interna das federações. Dentre as principais críticas a esta abordagem, dado o foco no desenho constitucional, a

² A importância da interdependência enquanto princípio orientador do funcionamento das federações é enfatizada pela teoria do federalismo como pacto, cujos principais aspectos destacaremos mais adiante.

autora destaca sua dificuldade em analisar como o federalismo funciona na prática, visto o caráter diversificado, instável e mutante do mesmo.

A terceira teoria busca distinguir conceitualmente federalismo de federação. O primeiro seria um valor e a segunda uma forma organizacional específica. Aprofundada por Burgess (2006), essa teoria argumenta que a lógica das federações é o federalismo, ou diversidade das unidades constituintes, um conceito de valor em que se baseiam as federações. Segundo esse autor, o federalismo refere-se a uma ideologia ou sentimento que dá origem e promove a formação de uma federação. Esta, por sua vez, consiste em um tipo particular de Estado que se distingue dos demais porque “o governo nacional incorpora unidades regionais nos respectivos procedimentos decisórios, por força de mandamentos constitucionais” (Burgess, 2006, p. 2). A importância dessa distinção deve-se à necessidade de se explicar a grande variedade de aplicação dos princípios federativos, inclusive em contextos onde uma federação não é formalmente adotada, como por exemplo, o caso da União Européia. Nesse sentido poderia haver federalismo sem federação, mas não o contrário. Assim como a abordagem de Riker (1964 *apud* SOUZA, 2008), essa teoria enfatiza os interesses dos atores políticos e econômicos, sobrepondo-os a outras manifestações do federalismo baseadas em aspectos formais e legais. Para essa teoria, as federações se diferenciam e são dinâmicas porque assim também o são os interesses que a compõem (SOUZA, 2008). Dessa forma seria mais adequada para pesquisar não só a origem das federações, mas também suas forças impulsionadoras, por exemplo.

Por fim, uma quarta teoria abordada pela autora apresenta o ‘federalismo como pacto’, tendo como um dos principais expoentes Elazar (1987), cuja definição clássica de federalismo – regras próprias e regras compartilhadas (*self-rule and shared-rule*) – adotamos para o desenvolvimento da Tese. Essa teoria enfatiza interações entre entidades coletivas abstratas (Estados nacionais ou subnacionais) combinando, via pacto ou aliança, o princípio da unidade com o princípio da autonomia interna. Percebe o federalismo como uma situação de equilíbrio entre forças opostas como unidade/autonomia, centralização/descentralização, regra da maioria para preservar a unidade/direitos da minoria para preservar a diversidade. Diferencia-se da teoria de Riker (1964 *apud* SOUZA, 2008) por tomar entidades coletivas, e não indivíduos, como unidade de análise.

Franzese (2010) considera que, justamente por estar ancorado na idéia de pacto, o fundamento da criação de uma federação não é a violência ou a conquista, mas a escolha, cujos protagonistas são os membros constituintes da federação. Dessa forma, analisa que a teoria do federalismo como pacto serve de base para estudos cujo foco esteja na interação entre os entes federativos, ou seja, nas relações intergovernamentais. É por essa razão que a consideramos mais apropriada ao objeto da Tese, que se detém justamente sobre a relação entre os diversos níveis de governo na implementação de um programa de combate à pobreza. Na seção a seguir faremos um breve paralelo entre essas diferentes abordagens e as principais análises do federalismo brasileiro.

Aplicações ao caso brasileiro

Segundo Franzese (2010) a literatura nacional não produziu uma nova teoria sobre federalismo, tendo porém trabalhado com a aplicação de algumas das abordagens mencionadas por Souza (2008) para explicar certas dinâmicas do sistema político brasileiro. Nesse sentido cabe considerar o trabalho de Almeida (2001), que se propôs a organizar a discussão sobre a forma como o federalismo tem sido tratado pela Ciência Política no Brasil em quatro temáticas: 1) a gênese do federalismo brasileiro; 2) federalismo, representação política e democracia; 3) federalismo e governabilidade; e 4) federalismo, relações intergovernamentais e políticas públicas.

Na primeira – sobre a gênese do federalismo brasileiro – a literatura orienta-se pela diferenciação do modelo federativo brasileiro em relação ao federalismo americano, tendo em vista que nossa formação resultou de um processo de descentralização de um Estado unitário e não da união de estados independentes como aquele país, afastando a aplicabilidade da explicação de Riker (1964 *apud* SOUZA, 2008) sobre a barganha que originaria as federações e aproximando-se da teoria das ‘federações e federalismos’, trabalhada por Burgess (2006).

Na segunda temática – sobre federalismo, representação política e democracia – a literatura discute a igualdade formal prevista na Constituição Federal de 1988 na relação entre os entes federativos e por isso está relacionada com a teoria do ‘federalismo e democracia’. O principal destaque nessa temática está no número de representantes eleitos por estado para as duas Casas Legislativas. No Senado prevalece a igualdade entre os estados, sendo cada uma das 26 unidades e o Distrito Federal representadas pelo mesmo número de senadores. Já na Câmara dos Deputados há

diferenciação do número de representantes por estado, levando-se em conta o critério populacional. Apesar das unidades mais populosas contarem com um maior número de deputados, deve ser respeitado um número mínimo e máximo de representantes por estado. Dada a grande diferença do número de habitantes entre os estados, o resultado dessa combinação é uma grande distorção expressa pela sub-representação dos estados mais populosos.

A discussão a que se dedica a terceira temática apontada por Almeida (2001) – sobre federalismo e governabilidade – também se relaciona com a teoria do ‘federalismo e democracia’, segundo a qual, além da separação de poderes típica do presidencialismo, do pluripartidarismo e do sistema eleitoral proporcional para os cargos do Legislativo, o próprio federalismo tem sido considerado como característica institucional produtora de pontos de veto e obstáculos à governabilidade no país. Enquanto no Congresso Nacional (Senado e Câmara de Deputados) privilegia-se a representação dos estados, em detrimento do critério populacional, a eleição presidencial no Brasil é majoritária. Tal situação impacta a governabilidade na medida em que, para implementar a própria agenda, o Executivo, eleito pelo voto do povo, deve buscar apoio em coalizões com o legislativo, também eleito pelo povo, mas com sobrevalorização de critérios territoriais.

A última temática apontada por Almeida (2001) – sobre federalismo, relações e intergovernamentais e políticas públicas – é a que se aplica a essa Tese. Relaciona-se com a teoria do ‘federalismo como pacto’ e tem como um de seus principais enfoques os diferentes movimentos de descentralização e centralização que teriam ocorrido no país ao longo dos anos. Segundo a autora, a literatura especializada aponta a alternância entre períodos de centralização e descentralização como traço marcante da história do federalismo brasileiro. Esclarece ainda que, no Brasil, períodos de centralização tenderiam a coincidir com o predomínio de regimes autoritários, enquanto a descentralização tenderia a ocorrer com a vigência da ordem democrática. Um panorama mais detalhado da produção acadêmica a respeito desse tema será feito posteriormente, quando tratarmos da trajetória do federalismo brasileiro.

De forma explorar os limites da temática em que se insere o objeto dessa Tese, desenvolvemos a seguir conceitos relacionados à teoria do ‘federalismo como pacto’ que permitem a sistematização de parâmetros de análise da gestão intergovernamental de políticas públicas em contextos federativos.

1.2 Federalismo como pacto e conceitos relacionados

O estudo da dinâmica das federações na gestão de políticas públicas está relacionado a diversos conceitos fundamentais. Nesse sentido, Souza (2008) ressalta a importância do apoio de outros referenciais teóricos e analíticos que, embora reconhecidamente complementares ao federalismo, com ele não se confundem, como relações intergovernamentais, centralização e descentralização. A autora considera que estes conceitos não são estanques e têm sido cada vez mais reconhecidos como processos, sendo passíveis de mutações constantes.

Quando emoldurados na teoria do federalismo esses conceitos podem oferecer melhores explicações sobre o seu funcionamento, por que, como e para quê as federações foram desenhadas, sendo ainda mais apropriados que o próprio federalismo para a análise das relações que se estabelecem entre níveis de governo quando da implementação de políticas públicas, de forma a responder às questões sobre o que os governos fazem e como fazem. Além disso, permitem melhor apreensão do cotidiano, sendo menos baseados que o federalismo nas regras constitucionais e formais, visto que a divisão de autoridade entre níveis de governo sobre políticas públicas nem sempre está suficientemente descrita nas constituições. Isso ocorre porque, à luz da teoria do federalismo como pacto, a divisão de atribuições entre as esferas federativas emerge e se modifica gradualmente ao longo do tempo a partir das negociações entre os níveis de governo, sendo apenas depois de muito tempo institucionalizadas em regulamentos (SOUZA, 2008). Nesse mesmo trabalho, a autora alega ainda que a análise do funcionamento das federações pode ser dificultada por imprecisões conceituais, razão pela qual consideramos importante especificar estes e outros termos, tendo em vista as inúmeras implicações que podem decorrer das interações entre os entes federativos.

Relações intergovernamentais

As relações intergovernamentais assumem especial importância quando se enfoca a dimensão de distribuição e compartilhamento do poder para gestão de políticas públicas em uma federação. O conceito de relações intergovernamentais está intimamente relacionado ao federalismo, embora não restrito a este. Para Elazar (1987) as relações intergovernamentais consistem em caminhos particulares e meios de operacionalizar um regime político, os quais envolvem extensivas e continuadas

relações entre os governos nacional, estadual e local ou qualquer combinação possível. Seria um conceito subsidiário ao de federalismo, um termo técnico de grande uso para explorar os processos em regimes particularmente, mas não exclusivamente, federativos.

Deil Wright (1988) argumenta que o conceito de relações intergovernamentais não substitui o de federalismo. Relata que o termo se originou na década de 1930 nos Estados Unidos, com o advento do *New Deal* e seu esforço de combater os efeitos sociais e econômicos da Grande Depressão. Sua origem está na relação com as políticas públicas, seus cursos de ação e seus efeitos práticos, tendo em vista especialmente o crescimento das atribuições do governo nacional em relação às políticas sociais. O autor manifesta sua preferência pelo uso do conceito de relações intergovernamentais na análise das políticas públicas, em vez de federalismo, por:

- Incluir um conjunto de atividades e significados não explícitos nem implícitos no federalismo;
- Abranger um rico conjunto de ações informais e percepções dos agentes públicos, não estando limitado pelo legalismo (privilégio a constituições e normas) que domina o discurso e a prática do federalismo;
- Explicar a formulação e a implementação das políticas públicas, abordando questões relativas aos conteúdos, processos, estratégias e resultados.

Nesse sentido, Wright usa uma metáfora interessante para justificar a pertinência das relações intergovernamentais nos estudos sobre federalismo, ilustrando seu funcionamento como uma nova forma de enxergar o funcionamento das federações: “a new set of lenses or eyeglasses; it makes visible the varied colors, terrain, and patterns on the political landscape that were previously obscured” (WRIGHT, 1988, p. 39).

Vale ressaltar ainda que as relações intergovernamentais possuem duas dimensões básicas. A primeira, vertical, diz respeito às relações que se estabelecem entre distintas instâncias ou ordens territoriais de governo, as quais não são necessariamente hierárquicas, mesmo quando sejam assimétricas. A segunda, horizontal, se revela nas relações entre unidades de governo de mesmo nível territorial (SOUZA, 2008).

Descentralização, centralização e não centralização

Souza (2008) define a descentralização como o ato de dispersar ou distribuir o poder que estava anteriormente concentrado no centro. Em um contexto federativo, a descentralização consiste na transferência de poder decisório do governo central para os governos subnacionais, sobretudo em relação aos aspectos político (autoridades eleitas por voto popular), fiscal (disponibilidade de recursos) e administrativo (responsabilidade pela elaboração e implementação de políticas públicas). Assim como as relações intergovernamentais, a autora ressalta que a descentralização não é estratégia exclusiva de sistemas federativos, de forma que “Estados unitários podem optar por políticas descentralizadas e possuir sofisticados e complexos sistemas de relações intergovernamentais” (SOUZA, 2008, p. 37).

Elazar (1987) entende que, antes de descentralizar qualquer coisa, primeiro é necessário centralizar drasticamente (afinal pressupõe ter o quê descentralizar). Todavia, como se sabe de muitas experiências, o autor entende que, no caso da centralização, seria duvidoso que os poderes que se fortaleceram com a necessária centralização concordem com a descentralização posterior. Assim, considera ser bem provável que persista um misto de tendências à centralização e descentralização enquanto o federalismo existir. O autor, no entanto, vai além da dicotomia centralização/descentralização, e esse é um dos principais aspectos que nos interessa em sua teoria. Constrói a idéia de que a relação entre os entes federativos não constitui matéria de descentralização, ou seja, não significa a existência de um centro do qual emana poder para as partes. A idéia fundamental do federalismo seria a não centralização, caracterizada por uma matriz, dentro da qual diferentes centros de poder interagem, não havendo hierarquia entre eles, mas apenas diferentes abrangências de atuação.

Para elaborar essa nova perspectiva o autor destaca três modelos clássicos de organização política da sociedade: o piramidal, que deriva de uma teoria hierárquica dos regimes políticos; o modelo centro-periférico, que deriva de uma teoria orgânica; e o modelo matricial, que deriva de uma teoria federativa. Cada um desses modelos seria associado a diferentes teorias políticas.

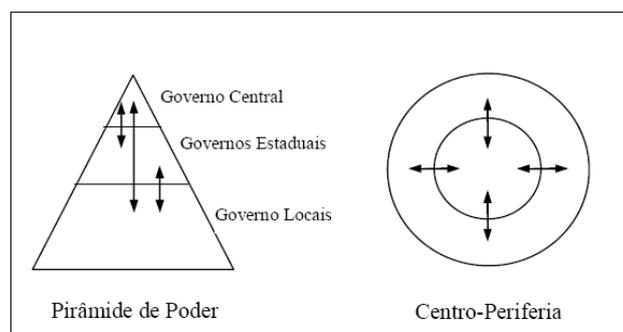
Elazar (1987) esclarece que o modelo centro-periférico, que é compatível e conta com o apoio do pensamento marxiano, se tornou o mais amplamente aceito na ciência política contemporânea, tendo orientado a forma como analisamos os sistemas políticos

até meados do século XX. Todavia, afirma que o modelo matricial vem ganhando cada vez mais importância tendo em vista o advento da era pós-moderna neste mesmo século. Neste modelo, o federalismo baseia-se em um tipo de estrutura constitucional expressa pela divisão de poderes entre governo federal e governos subnacionais a partir da não centralização. Dessa forma, os poderes do governo são difundidos em muitos centros, cuja existência e autoridade são garantidas pela constituição. A não centralização assegura que, não importa o quanto certos poderes sejam compartilhados pelos governos geral e constituintes, a autoridade para o seu exercício não pode ser afastada de nenhum deles sem mútuo consentimento.

O autor explica que a não centralização difere da descentralização, embora este último termo seja freqüente e erroneamente utilizado para descrever sistemas federativos. Descentralização implica a existência de uma autoridade central, um governo central que possa descentralizar ou recentralizar conforme o seu desejo. No caso da não centralização o poder é difundido e não pode ser legitimamente centralizado sem ferir a estrutura e o espírito constitucional. Dessa forma, governos constituintes, como estados e municípios, não são criaturas do governo federal, mas, como ele, derivam sua autoridade diretamente do povo. Estruturalmente esses governos seriam imunes à interferência federal. Funcionalmente, no entanto, compartilham e delegam diversas atividades ao mesmo, sem perder seus papéis no processo decisório e de elaboração de políticas públicas.

Para o autor, a descentralização pode implicar hierarquização, uma pirâmide de governos com gradações de poder da base para o topo, ou do centro para a periferia, conforme as figuras abaixo.

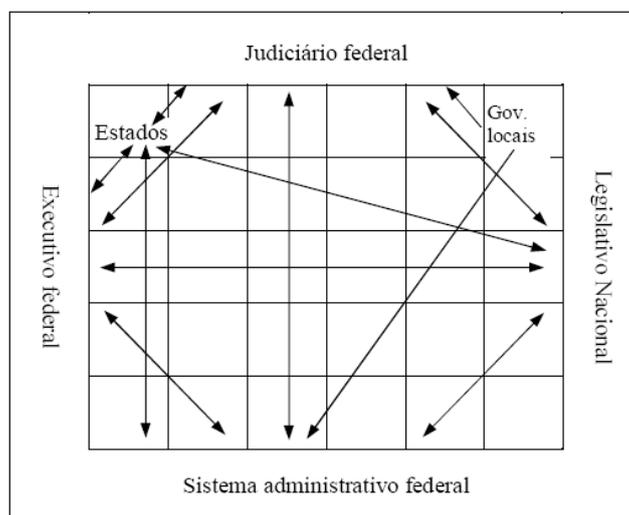
Figura 1 – Modelos de relacionamento entre unidades federal, estadual e local



Fonte: Elazar (1987, p. 35).

Já a não centralização ilustra-se como uma matriz de governos, com poderes distribuídos de maneira que não haja uma hierarquização pré-fixada.

Figura 2 - Modelo matricial de relacionamento entre as unidades nacional, estadual e local



Fonte: Elazar (1987, p. 37).

Na matriz, a estrutura do governo federal está representada na parte externa, enquanto estados e municípios estão na parte interna. Os centros de tomada de decisão, ou esferas de governo, são conectados por linhas com setas que representam uma relação formal de autoridade. Ao mesmo tempo, a matriz é cortada por linhas cruzadas que simbolizam o fluxo formal e informal de comunicação. Esta imagem procura transmitir a idéia de que

In a matrix, there are no higher or lower power centers, only larger or smaller arenas of political decision making and action [...] the distribution of powers can be seen as involving differential loadings in different arenas for different purposes. (ELAZAR, 1987, p. 37).

É importante frisar que a não centralização do federalismo não exclui a ocorrência de centralização ou descentralização na prática das políticas públicas. Nos termos do federalismo como pacto, ambas as situações são passíveis de ocorrer como resultado da acomodação da distribuição de poderes entre os entes constitutivos. A não centralização seria um princípio orientador desses movimentos, de modo que, numa federação, a centralização/descentralização jamais implicará um resultado definitivo, mas sim um processo dinâmico cujo equilíbrio dependerá de correlações de forças,

circunstâncias históricas e institucionais. Nesse sentido, reforçamos o argumento de Prud'Homme (1995) que coloca a descentralização como um estado e um processo.

Segundo Elazar (1987), para além do desenho constitucional (reflexo do tipo de acordo pactuado entre os entes constituintes de uma federação), arranjos centralizados ou descentralizados decorrem da negociação e da barganha federativa, e não de uma decisão política exclusiva de um nível de governo. O autor defende que a existência de uma base não centralizadora no federalismo demanda inclusive instrumentos mais sofisticados para medir centralização e descentralização. Constata que, nestes sistemas, muitas vezes o que se vê na superfície como uma atividade centralizadora, como o maior envolvimento do governo federal em determinada política, pode na verdade expressar fortes tendências descentralizadoras, no sentido de liberar os governos constituintes de pressões que antes inibiam sua ação. De fato, como veremos ao longo desse trabalho, essa situação é identificada na trajetória dos programas de transferência de renda condicionada no Brasil, os quais, embora tenham surgido no nível local, foram disseminados de forma mais abrangente pela intervenção federal nessa área, de modo a permitir que os governos subnacionais concentrassem seus esforços na oferta dos serviços sociais básicos no âmbito de uma estratégia cooperativa de combate à pobreza.

Nestes termos, a não centralização é outro aspecto que justifica nossa opção pela teoria do federalismo como pacto. A perspectiva da não centralização permite uma abordagem que vai além da constatação de arranjos meramente centralizados/descentralizados, possibilitando a identificação de movimentos de forças contrárias que podem configurar diversas possibilidades de distribuição de poderes entre entes federativos para implementação de cada política pública ao longo do tempo.

Autonomia, interdependência e distribuição de poderes entre os entes federativos

A ideia de não centralização tem sua origem tanto na autonomia dos governos constituintes (*self rule*), quanto no necessário compartilhamento (ou interdependência) entre os mesmos (*shared rule*) que caracteriza um arranjo federativo.

Elazar (1987) aborda o aspecto da interdependência ao identificar que, em um sistema federativo, as políticas básicas são implementadas por meio da negociação, de forma que todos participem do processo decisório e da execução das mesmas. Para este autor o federalismo é desenhado para alcançar algum grau de integração política, e

embora possa ser utilizado em outras circunstâncias, é apropriado apenas quando e onde a integração política é buscada por meio da negociação, ainda quando uma ação unilateral seja possível.

The federalism can exist only where there is a considerable tolerance of diversity and willingness to take political action through the political arts of negotiation even when the power to act unilaterally is available. The usual prerequisite to action in federal systems is the ability to build consensus rather than the power to threaten coercion. (ELAZAR, 1987, p. 181).

Mesmo na sua forma mais limitada, o federalismo é usualmente definido como compartilhamento de poder entre unidades de governo que gozam de autonomia. Contudo, conhecer o grau de interdependência e o grau de autonomia de que efetivamente gozam os entes federativos depende da análise empírica. Portanto, a influência mútua entre princípios que levam a horizontes contrários – unidade e diversidade – confere ao jogo federativo um equilíbrio dinâmico entre tendências centralizadoras e descentralizadoras, o qual, por sua vez, revela diversas possibilidades de interações entre unidades de governo segundo a configuração da distribuição de poderes entre os mesmos no âmbito de cada política pública.

O princípio federal portanto não se encerra a modelos porque não é uma fórmula acabada, mas um método de resolução de conflitos que comporta uma negociação constante, sempre em busca do compromisso. Dessa forma, embora a ideia da não centralização demande equilíbrio de poderes entre os níveis de governo, na prática essa distribuição dificilmente é igualitária. ‘Ter poderes’, ou um maior grau de autonomia em uma situação concreta, significa ter acesso a recursos importantes no âmbito da barganha federativa para implementação de políticas públicas, tais como financiamento, implementação, legitimidade para articulação com outras políticas, tecnologia, recursos humanos, infraestrutura etc.

Para alcançar seus interesses no jogo federativo e exercer plenamente o poder que lhe é atribuído segundo seu grau de autonomia, cada ente tende a utilizar os recursos disponíveis para negociação. Por isso o desenho constitucional da federação é importante, mas sozinho não determina o resultado das diferentes combinações entre diferentes atores e situações no seu funcionamento, carecendo de elementos suficientes para analisar as interações entre os níveis de governo, os quais são evidenciados em cada realidade (FRANZESE, 2010). É nesse sentido que Watts (2006) destaca a

natureza do processo político na transformação do modo como as regras constitucionais são operadas:

In many political systems political practice has transformed the way the constitution operates... Hence not only the structural character of a federal political system but also the nature of the political process are important to understand its character. (WATTS, 2006, p. 202).

Essa é uma das razões pela qual a teoria do federalismo como pacto, e não a teoria do federalismo como democracia, é mais apropriada para abordar as relações intergovernamentais. Com base na imagem da matriz proposta por Elazar (1987), Franzese (2010) alerta que as diretrizes constitucionais fornecem apenas o quadro geral dentro do qual se desenvolvem inúmeros vínculos de comunicação entre os diferentes centros de poder. Já os trabalhos sobre relações intergovernamentais permitem observar com mais detalhe esses vínculos, aproximando-nos do que de fato ocorre na operacionalização das interdependências no cotidiano da gestão de políticas públicas em federações.

Em princípio identificamos três fatores que influenciam a distribuição de poderes entre os entes federativos na configuração de uma política pública, para além das previsões constitucionais: (1) a abrangência do problema a ser enfrentado, (2) o tipo de ação adotada para seu enfrentamento e (3) a capacidade institucional dos governos subnacionais.

O primeiro refere-se à abrangência do problema enfrentado pela política, se é de escala nacional, como a guerra; se é regional, como o desenvolvimento de uma determinada cadeia produtiva; ou se é uma questão local, como transporte municipal. A questão da distribuição de poderes torna-se ainda mais complexa quando diz respeito às grandes questões transversais, definidas por Moreno (2007) como aquelas que não conhecem limites territoriais, funcionais e administrativos, de modo que suas causas estão inter-relacionadas e mutuamente determinadas. A deterioração ambiental, as epidemias e os fenômenos de marginalização social são exemplos de questões que ultrapassam interesses e capacidades de ação individuais e demandam uma atuação articulada. Nas palavras de Moreno (2007), o enfrentamento de tais questões exige

Pasar de um *policy making* autoreferido a otro sustentado en procesos conjuntos, donde no se puede actuar por su cuenta ni prescindir de los demás. En otras palabras, se vuelve indispensable buscar y poner en práctica soluciones basadas em la cooperación. (MORENO, 2007, p. 87).

Dessa forma, a abrangência do problema enfrentado pela política pública – se local ou nacional, específico ou transversal – pode demandar uma pluralidade de ações a serem implementadas por diferentes arranjos institucionais e atores de múltiplos setores e níveis de governo, implicando diferentes graus e combinações de centralização/descentralização.

O segundo fator refere-se ao tipo de ação adotado para o enfrentamento de determinado problema, que pode variar entre coordenação, regulação, transferência de recursos, bens ou benefícios, prestação de serviços etc. A prestação de serviços, por exemplo, comumente envolve um aparato técnico e administrativo de base territorial que a faz ser mais facilmente implementada por governos subnacionais (PRUD'HOMME, 1995). Outras ações, como as políticas redistributivas, podem demandar uma visão mais ampla e estratégica e costumam ser implementadas por níveis superiores de governo. No entanto, essa distribuição de atribuições não é rígida, de modo que pode até haver prestação de serviços pelo governo federal e regulação ou coordenação por níveis intermediários de governo, por exemplo.

A capacidade institucional dos governos subnacionais é um terceiro fator diretamente relacionado com os recursos de poder disponíveis para os entes federativos, que pode implicar tanto a centralização quanto a descentralização. Arretche corrobora com esta perspectiva ao analisar que “a autonomia dos governos para tomar decisões deriva em boa medida da extensão em que detêm autoridade efetiva sobre recursos tributários e/ou fiscais” (ARRETICHE, 2005, p. 71). Para a autora, governos com recursos insuficientes para atender demandas locais tenderiam a seguir as orientações políticas do agente que forneça tais recursos, favorecendo a centralização de poder. Nesse mesmo sentido, Moreno (2007) alerta que semelhantes situações favorecem tentativas de recentralização, as quais, sob a bandeira de aumentar a eficácia das políticas públicas por meio da promoção da capacidade institucional dos governos subnacionais, podem limitar ainda mais a autonomia dos mesmos por criar dependência dos recursos da União. Já Smith (1986) vê nesse caso tanto a possibilidade de descentralização quanto centralização. Avalia que as transferências financeiras dos governos centrais provêm, ao mesmo tempo, a base financeira para progressiva redistribuição de recursos e a redução da autonomia das autoridades políticas locais. Tais transferências redistribuem por que enviam proporcionalmente mais recursos para as unidades de governo mais pobres, criando condições para ampliar a respectiva

capacidade de gestão e favorecendo a descentralização. No entanto, estas transferências reduzem a autonomia e favorecem centralização porque podem trazer diversos mecanismos de controle do seu uso no sentido de influenciar as escolhas de políticas públicas feitas pelos entes subnacionais como, por exemplo: requerer alocação proporcional de recursos próprios, respeitar critérios mínimos de elegibilidade para recebimento dos mesmos, desempenho, sanções etc. Portanto, é somente nas situações concretas que se faz possível identificar em que medida as estratégias que lidam com diferentes capacidades institucionais dos entes federativos promovem arranjos centralizados ou descentralizados.

Arretche (1999) organiza essa discussão sobre o arranjo federativo das políticas públicas de outra forma, contemplando a questão da capacidade institucional dentre os atributos estruturais que atuam como ‘determinantes’ dos processos de descentralização das políticas sociais e influenciam o respectivo grau de autonomia, tais como a capacidade fiscal e administrativa local. Segundo a autora, o peso e a importância desses atributos poderiam variar de acordo com requisitos institucionais de cada política pública, como o legado das políticas prévias, as regras constitucionais e a respectiva engenharia operacional. O legado das políticas prévias está relacionado à dependência da trajetória da política, uma vez que determinados percursos institucionais podem gerar retornos positivos crescentes e criar custos proibitivos para sua alteração. As regras constitucionais tratam da distribuição de competências na gestão da política: se são específicas para cada nível de governo, se são comuns, ou se são concorrentes³ a mais de um nível de governo. Já a engenharia institucional está relacionada ao desenho da política e à complexidade das ações adotadas na implementação da mesma.

Tendo em vista que o tema da intersetorialidade, inerente ao modelo de gestão do PBF enquanto política de combate à pobreza, é abordado nessa Tese para problematizar a trajetória das relações intergovernamentais do Programa, além dos atributos e requisitos apontados por Arretche (1999) agregamos à perspectiva da autora o aspecto da abrangência dos problemas enfrentados pelas políticas públicas, o qual está

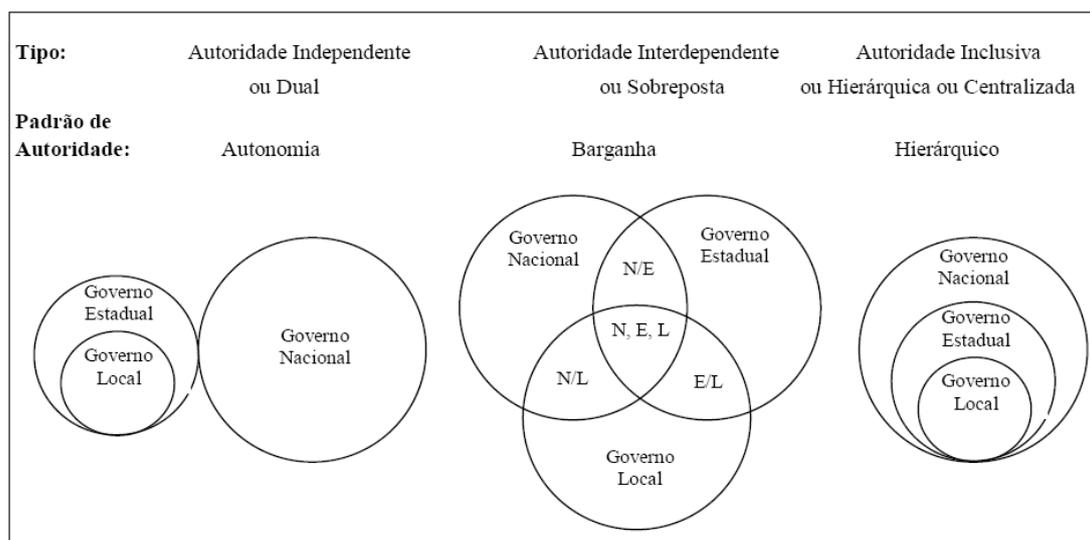
³ Cabe distinguir o escopo das competências comuns e concorrentes. Constitucionalmente, na primeira a atuação de um nível de governo sobre determinada área de política pública não restringe a atuação de outro, ou seja, não há hierarquia. Além disso, a competência comum não se refere à atividade legislativa sob pena de os entes da federação legislarem diferentemente sobre o mesmo assunto, causando o caos social. Já na competência concorrente, a União tem precedência sobre os demais entes federados para estabelecer normas gerais que podem ser complementadas pela legislação estadual e municipal, contudo, na ausência de legislação federal, os estados/municípios exercem competência legislativa plena.

intimamente relacionado com a engenharia operacional da política na medida em que o enfrentamento de problemas transversais demanda a combinação de diferentes ações, implementadas de forma coordenada sob as perspectivas territorial e funcional.

Além disso, dada a ideia da não centralização, os ‘determinantes’ da descentralização – assim denominados por Marta Arretche (1999) – poderiam levar tanto à centralização quanto à descentralização. Nosso interesse em tais fatores decorre da constatação de que os mesmos influenciam as relações intergovernamentais por alterar o conjunto de recursos disponíveis para atuação dos entes federativos. De fato, a existência desses fatores implica que a descentralização não ocorra de forma automática, pressupondo adesão, barganhas, estratégias de indução e espaços formais e informais de articulação federativa de acordo com o contexto da política pública analisada. É justamente nessa oportunidade de barganha federativa que os entes vão utilizar os recursos disponíveis na busca de seus interesses. O resultado disso quase sempre é uma maior quantidade de poder para determinado nível de governo. Esse equilíbrio é estável até que haja alguma mudança em algum dos fatores relacionados, os quais modificam os recursos de poder disponíveis para cada ente, levando provavelmente a um novo equilíbrio federativo, e assim por diante.

A importância da barganha e da negociação na manutenção dos princípios federativos tem sido valorizada por diversos teóricos no sentido de operacionalizar a interdependência, garantir a autonomia e minimizar as possibilidades de que um nível de governo se sobreponha a outros (ELAZAR, 1987; SMITH, 1985; WRIGHT, 1988).

Wright (1988) incorpora a perspectiva da negociação como padrão predominante de relações intergovernamentais em arranjos federativos que privilegiam a interdependência entre os entes. Convém aqui resgatar o trabalho desse autor no sentido de relacionar a configuração da distribuição de poderes entre os entes federativos e o respectivo padrão predominante de relações intergovernamentais. Para tanto, Wright (1988) desenvolve um modelo teórico a partir da problematização entre federalismo e relações intergovernamentais nos Estados Unidos, tendo encontrado na história daquele país três padrões característicos de relacionamento de autoridade entre níveis de governo, visualizados na figura abaixo.

Figura 3 - Modelo de relacionamento entre as unidades de governo para os EUA

Fonte: Wright (1988, p. 40).

O modelo de autoridade independente (dual) acentua a separação entre níveis de governo⁴, os quais são apenas tangencialmente ligados. As esferas de governo gozam de total independência e autonomia, com distintas responsabilidades, atribuições e áreas de atuação, de forma que eventuais conflitos de jurisdição são arbitrados pela Suprema Corte. Este padrão caracterizou sobretudo a origem do federalismo americano e tem sido cada vez mais difícil de ser verificado empiricamente nos dias atuais, dada a complexidade de atuação dos Estados nacionais frente à dimensão cada vez mais transversal dos problemas enfrentados, o que demanda maior compartilhamento/interdependência na atuação dos diversos níveis de governo (WATTS, 2006; SOUZA, 2008; MORENO, 2007).

O modelo de autoridade inclusiva ou centralizada é representado por círculos concêntricos, os quais diminuem gradativamente do governo nacional para o estadual e para o local, implicando dependência e submissão dos níveis estadual e local de governo ao nacional, de forma que os primeiros atuam como meros agentes administrativos do segundo. O autor explica que a área coberta por cada círculo representa a proporção de poder exercida por aquela esfera de governo com respeito às demais e define duas estratégias possíveis caso o governo nacional queira expandir sua proporção de poder: reduzir os poderes dos estados e dos governos locais, ou de ambos, num jogo de soma-

⁴ No caso dos EUA, os governos locais não são autônomos e estão incluídos na esfera dos estados.

zero, onde o aumento do poder de um implica a respectiva perda do poder dos outros; ou ainda aumentar o círculo do governo nacional, ampliando ou não os círculos dos governos estaduais e/ou locais (*enlarging the pie*). Este modelo teria vigorado na era Roosevelt, durante o *New Deal*.

O modelo de autoridade interdependente (sobreposta) pressupõe que determinadas áreas de governo sejam compartilhadas, envolvendo os três níveis simultaneamente e privilegiando comportamentos típicos de um federalismo cooperativo. Ao mesmo tempo, as áreas de atuação autônoma e discricionária de cada um são bastante reduzidas e o poder de dominação de uma jurisdição sobre a outra, limitado, demandando esforços de coordenação intergovernamental. O padrão de relação intergovernamental seria portanto o da barganha ou negociação, a qual, segundo o autor, é a característica mais permanente do federalismo norte americano hoje.

É importante explicitar aqui que o conceito de barganha ou negociação utilizado pelo autor envolve trocas e acordos. Dessa forma é possível entender como negociação a oferta de incentivos pelo governo federal para que governos subnacionais implementem programas específicos de seu interesse. Claro que, como parte do processo de barganha, o receptor dos incentivos deve concordar com as condições propostas tais como a alocação de recursos próprios, prestação de contas e desempenho mínimo exigido. Entender essa perspectiva da negociação intergovernamental é importante para perceber que a mesma nem sempre é levada a cabo *a priori* da implementação das medidas, em instâncias e processos formais de consulta e embates coletivos. Entendemos que a negociação também pode ser conduzida *a posteriori* por meio de estratégias de coordenação que permitem a discordância ou concordância dos governos subnacionais em relação às estratégias adotadas pelo governo federal, como, por exemplo, a aceitação das condições definidas unilateralmente para adesão a programas federais (como vem ocorrendo no modelo federativo do PBF).

Outro aspecto considerado por Wright (1988), importante para entender a direção tomada pelas relações intergovernamentais em um determinado contexto federativo, está no elemento humano das mesmas, ou seja, nos agentes públicos que a conduzem. Para o autor, as atividades e atitudes das pessoas que ocupam esses cargos devem ser consideradas visto que, em seu sentido estrito, não há relações entre governos, mas sim entre pessoas, representantes de diferentes governos cuja ação é freqüentemente influenciada sobre como percebem as ações e atitudes dos demais

participantes do jogo federativo. Via de regra, os agentes locais atribuem aos federais uma atuação burocrática de controle de procedimentos e visão ingênua sobre a complexidade da gestão local. Já os agentes federais apontam que os locais possuem uma visão restrita dos problemas, tratando mais seus sintomas do que suas causas, além de se esquivar da sua responsabilidade de contribuir para o aperfeiçoamento do desenho do programa, com baixo engajamento e submissão a interesses específicos da elite local.

Diante das múltiplas possibilidades de configurações de arranjos baseados na distribuição de poderes entre os entes da federação, somadas às complicações inerentes ao elemento humano das relações intergovernamentais, verificamos a complexidade dos efeitos da interdependência e da autonomia no dia a dia das federações. Por isso pretendemos mais adiante explorar um pouco mais a tipologia de Wright (1988) a partir desses dois princípios. Antes disso, no entanto, trataremos de um importante desdobramento da teoria do federalismo como pacto, segundo a qual a cooperação predominaria no cotidiano das federações.

Federalismo cooperativo e o funcionamento da matriz federativa

Grodzins (1966), como inspirador de Elazar (1987) no aprofundamento da teoria do federalismo como pacto, desenvolveu uma teoria do federalismo cooperativo em contraposição ao federalismo dual que caracteriza o modelo de autoridade independente (WRIGHT, 1988). De acordo com Franzese (2010), a estrutura dessa teoria fornece elementos importantes para entender o funcionamento da matriz federativa no sentido de como se mantêm as condições de não centralização no exercício efetivo do governo. Em outras palavras, o federalismo cooperativo equivaleria ao pleno funcionamento da matriz federativa, visto oferecer a melhor combinação entre autonomia e interdependência para a manutenção da não centralização.

O conceito de federalismo cooperativo é bem conhecido pela metáfora do *marble cake* (bolo mármore), usada para caracterizar o entrelaçamento de competências entre os diversos níveis de governo, no qual não se verifica camadas separadas, tal como costuma estar estruturalmente descrita pelas constituições federais, mas inúmeras sobreposições que dificultam a identificação de quem é responsável pelo quê, sendo todos, no final, responsáveis pelo conjunto (GRODZINS, 1966). No entanto, para Elazar (1994), a matriz é mais do que um *marble cake*, pois evidencia não apenas a existência de arenas de abrangências diferenciadas, mas também o constante

entrelaçamento entre as mesmas no cotidiano das federações, reforçando o aspecto dinâmico do equilíbrio federativo.

Segundo Moreno (2007) a cooperação pode ser definida como o modo de atuar em que dois ou mais entes voluntariamente se relacionam e vinculam entre si seus respectivos procedimentos, com vistas a alcançar objetivos pré-determinados. No caso do federalismo, Watts (2006) pondera que a cooperação entre níveis de governo em sistemas federativos costuma buscar: (1) melhorar a base e a qualidade das informações sobre os governos e torná-las disponíveis para todos, de forma a aperfeiçoar o processo decisório e reconciliar diferenças de políticas públicas; (2) coordenar políticas dos diversos níveis de governo em áreas onde as competências são comuns ou complementares; (3) alcançar objetivos federais nas áreas de competência dos governos subnacionais; (4) promover eficiência do setor público representada pela agregação de todos os níveis de governo; e (5) administrar diferenças de capacidade de gestão e de financiamento entre as unidades constituintes para exercício de suas atribuições.

Moreno (2007) aponta que, na cooperação, a participação de cada instância é igualmente importante e necessária para o resultado que se espera, de forma que não é valido qualificar como principal ou acessória a contribuição das partes. Nesse sentido, o autor destaca a diferenciação que se faz na literatura entre cooperação e coordenação. Na primeira as organizações gerem objetivos e projetos em comum, mantendo intactos seus níveis de autonomia. Já na coordenação reduzem-se as margens de independência de atuação dos entes, dando lugar a algumas limitações, visto buscar ordenar seqüência e temporalidade das respectivas ações para alcançar resultados pré-determinados (ILARI, 2002 *apud* MORENO, 2007). De fato, a coordenação intergovernamental pressupõe alguma hierarquia visto que, pela sua natureza, deve ser realizada por níveis superiores de governo, ainda que, sob a perspectiva da não centralização, deva contemplar a cooperação sem ferir a autonomia dos entes, buscando a melhor combinação possível de atuação dos mesmos para a gestão das políticas públicas. Enfim, a coordenação deve induzir a cooperação no sentido de organizar a produção de um serviço público de interesse de mais um nível de governo, sem ferir os princípios federativos (PRUD'HOMME, 1995).

Franzese (2010) traz uma visão mais abrangente sobre o tema e oportunamente ressalta o duplo aspecto do adjetivo cooperação, ao apontar a ausência de um conteúdo valorativo no mesmo:

... o adjetivo *cooperativo* não implica uma interação tranqüila e amigável entre as esferas de governo, como poderia sugerir o nome. Quer dizer apenas que os diferentes governos devem funcionar e trabalhar juntos – não por opção, mas pela própria dinâmica estabelecida pelo desenho constitucional federativo. (FRANZESE, 2010, p. 38).

Remetendo a Grodzins (1966), a autora alerta para a possibilidade de que a cooperação seja usada tanto para descrever situações de atuação conjunta dos diversos níveis de governo, que perseguem diferentes objetivos individuais, quanto para situações de ‘coerção’ ou cooperação ‘forçada’, de modo que um nível de governo se valha da maior disponibilidade de recursos de poder em detrimento da condição de igualdade entre unidades constituintes, típica do federalismo. Essa reflexão sobre a possibilidade de que a cooperação assuma mais de um significado é de grande valia para problematizar o modelo de autoridade interdependente de Wright (1988) à luz do conceito da não centralização, objetivo do próximo tópico.

Problematizando a tipologia de Wright (1988)

Sobre sua tipologia, Wright (1988) ressalta que, como quaisquer simplificações, tais padronizações estão longe de explicar a complexidade da realidade e de seus diversos aspectos. Todavia, as premissas adotadas na sua elaboração permitem a formulação de algumas hipóteses por concentrar características essenciais de possíveis padrões de relações intergovernamentais. É nesse sentido que a incorporamos na nossa discussão. Usamos as premissas dessa tipologia para problematizar as consequências da ideia da não centralização, a partir da concepção do necessário compartilhamento (interdependência) e da autonomia dos entes federativos que, segundo Elazar (1987), caracterizam o federalismo.

Para Morton Grodzins (1966), a interdependência expressa em funções compartilhadas é aquela em que são preenchidos os seguintes requisitos:

- o poder relevante de tomada de decisões na formulação de programas é exercido tanto por quem pertence ao governo federal quanto por quem pertence aos governos estaduais e locais;
- os funcionários públicos de todos os governos possuem responsabilidades de importância na gestão de uma atividade determinada; e

- os representantes todos os governos exercem influência significativa na execução de um programa determinado.

Embora Wright (1988) aponte o compartilhamento como principal característica do modelo de autoridade interdependente, essa característica também está presente no modelo de autoridade inclusiva, dado que, em ambos, os entes possuem extensas esferas de atuação comuns, embora com diferentes configurações de distribuição de poderes entre os mesmos. O que diferencia um e outro modelo seria a forma como a União lida com a autonomia dos governos subnacionais, ou, em outras palavras, como o governo central coordena a atuação conjunta no sentido de obter a cooperação dos demais níveis de governo para o alcance de objetivos comuns: se por mecanismos mais coercitivos, que buscam fazer prevalecer os interesses desse nível de governo sobre os demais, ou se por mecanismos mais negociados, que valorizam a autonomia dos entes federados e incorporam seus interesses na implementação das políticas nacionais. A primeira estratégia remete a um padrão hierárquico de relações intergovernamentais, enquanto a segunda se orienta pela negociação. Dessa forma, dado que a tipologia de Wright (1988) aponta apenas padrões predominantes de relações intergovernamentais em cada modelo, reforçamos a possibilidade de se identificar também algum grau negociação intergovernamental no modelo de autoridade inclusiva.

Grodzins (1966) refletiu sobre possíveis formas que o compartilhamento pode assumir nas federações. São elas: (1) pela política (*politics*); (2) pela profissionalização; (3) pela proximidade e (4) pelo desenho. A primeira pressupõe que esta interação ocorra via parlamento. A segunda se refere à relação entre profissionais que compartilham experiências e padrões, independentemente do governo ao qual estão vinculados, ou mesmo de estarem vinculados a organizações governamentais. A terceira refere-se à proximidade dos assuntos tratados por diferentes esferas de governo. Já o compartilhamento por desenho refere-se à cooperação por meio de programas intergovernamentais, sobretudo aqueles que implicam transferências de recursos, envolvendo funcionários de diferentes esferas de governo e dando base a uma grande interação administrativa entre governos federal e subnacionais. Dentre todas, Elazar (1994) elege a última como a mais segura à federação visto pressupor a sistematização de regras e sua institucionalização. Avalia que as outras três formas – política, profissional e por proximidade – justamente por se darem em bases mais aleatórias e informais, podem dar margem à coerção, isto é, ao predomínio da ação federal sobre os

governos subnacionais. Como veremos mais adiante na análise do federalismo brasileiro, o compartilhamento por desenho é a característica mais evidente das relações intergovernamentais para gestão das nossas políticas sociais, sobretudo daquelas implementadas a partir dos sistemas de políticas públicas (FRANZESE, 2010).

Franzese (2010) analisa que, mesmo no compartilhamento por desenho, não há garantias de que o predomínio do governo federal não ocorra. Sob os auspícios da cooperação, cada nível de governo sempre vai buscar utilizar os recursos que ofereçam os melhores resultados dessa interação. A consequência disso é que o arranjo federativo resultante da cooperação dificilmente é pré-determinado, podendo variar num espectro entre coerção, caracterizado pela hierarquização ou predomínio dos interesses do governo federal, e negociação, mediante o exercício da autonomia dos governos subnacionais. Portanto, para a autora, a única certeza da atuação compartilhada é de que não haverá isolamento no funcionamento da matriz federativa, devendo haver algum grau de cooperação, ainda que isso leve a situações que revelem coerção no padrão de relações intergovernamentais.

Numa tentativa de articular os diferentes pontos de vista dos autores estudados, consideramos que o modelo de autoridade interdependente de Wright (1988) é o que melhor ilustra o funcionamento da matriz federativa proposta por Elazar (1987) dado reunir e equacionar os princípios da interdependência e da autonomia privilegiados na sua concepção de federalismo. De um lado, verificamos que o contexto institucional de compartilhamento de atribuições inerente ao modelo de autoridade interdependente pressupõe a cooperação entre os entes federativos, mediante negociação ou até mesmo coerção. De outro, para garantir que esta ocorra em um nível apropriado, no sentido de evitar a preponderância do governo federal, é necessário que a autonomia dos entes seja preservada.

A tipologia de Wright (1988) pode ser problematizada portanto a partir do possível desdobramento da cooperação em negociação ou coerção, conforme os modelos de autoridade interdependente e inclusiva, respectivamente. A essa tipologia acrescentamos a observação de que no modelo de autoridade inclusiva seria possível verificar alguma possibilidade de negociação. É essa a perspectiva de que nos valem para evidenciar mudanças no padrão de relações intergovernamentais na trajetória de implementação do PBF no âmbito da teoria do federalismo como pacto, cujas justificativas para adoção estão expostas a seguir.

A opção pela teoria do federalismo como pacto

Assim como Franzese (2010), entendemos que a abordagem do federalismo como pacto permite escapar da dicotomia centralização/descentralização na análise de políticas públicas, problematizando diagnósticos num ou noutro sentido, de forma a identificar que não são tipos puros, mas sim padrões de uma estabilidade dinâmica das relações intergovernamentais. Queremos chamar atenção para o fato de que o 'rótulo' de descentralização ou centralização, atribuído a determinado arranjo federativo de uma política pública, pode comportar diferentes configurações de distribuição de poderes entre os entes federativos. Tais configurações se diferenciam muito mais do que sugere essa dicotomia, a qual, como veremos no próximo capítulo, predomina nas análises das relações intergovernamentais na gestão das políticas sociais no federalismo brasileiro.

São dois os aspectos dessa teoria, extraídos da matriz federativa de Elazar (1987), que mais interessam nesse trabalho: (1) a ideia da não centralização; e (2) o equilíbrio dinâmico do funcionamento da matriz federativa, mediante a compatibilização de forças opostas, como centralização/descentralização. A ideia da não centralização permite uma abordagem que vai além da constatação de arranjos centralizados ou descentralizados, possibilitando a problematização de diversos padrões de relações intergovernamentais adotados na implementação de cada política pública, em função de diferentes configurações de distribuição de poderes entre os entes federativos ao longo do tempo. A concepção do equilíbrio federativo como um jogo dinâmico, por sua vez, implica a ausência de resultados pré-determinados no enfrentamento entre tendências centralizadoras e descentralizadoras, as quais são inerentes a qualquer trajetória de implementação de políticas públicas no contexto federativo brasileiro (ALMEIDA, 2005).

Cabe ressaltar que a ideia da não centralização é apenas reguladora e deve ser considerada no sentido inverso de um Estado unitário, onde centralização e descentralização ocorrem sem barganha dos entes. A existência de um pacto não implica uma situação estanque e, diante dos objetivos da não centralização, a forma como o federalismo funciona supõe heterogeneidades e assimetrias entre os entes federativos. Na prática, existem federações mais desiguais e heterogêneas, como a brasileira, dentro das quais relações interdependentes convivem com relações

hierárquicas e/ou duais que se fortalecem (ou enfraquecem) segundo diferentes conjunturas históricas e institucionais.

Vejamos agora uma breve discussão sobre trajetória do federalismo brasileiro à luz dos conceitos abordados.

1.3 Trajetória do federalismo brasileiro

A opção brasileira pelo federalismo se instaurou com a Constituição de 1891. Passamos do Império, unitário e centralizado, para a República, federativa e descentralizada, todavia com uma distribuição de poder regional extremamente desigual. Aliás, pode-se mesmo afirmar que esta é uma das principais raízes da desigualdade regional brasileira. Embora politicamente todos os estados gozassem do mesmo *status*, ao observarmos a Primeira República constatamos que, basicamente, São Paulo e Minas Gerais definiam os rumos do país, pelo menos até o advento do Estado Novo (ABRUCIO e COSTA, 1999). Nesse período prevaleceu um modelo de autoridade independente, nos termos de Wright (1988), no qual os estados gozavam de grande autonomia. Foi somente a partir de Vargas, na década de 1930, que passou a ocorrer uma maior interação entre os governos federal e subnacionais para a produção de bens e serviços coletivos.

Desde então, segundo Almeida (2001), o grau e a forma de participação das esferas de governo dependeram do caráter mais ou menos centralizado do arranjo federativo prevalecente. A autora esclarece que, via de regra, períodos de centralização coincidiram com o predomínio de regimes autoritários, enquanto a descentralização ocorreu com a vigência da ordem democrática. De fato, foi com o Estado Novo, na década de 1930, que passou a predominar o modelo federativo centralizador que recrudescer durante a ditadura militar. Neste período, as relações intergovernamentais eram, na prática, muito mais próximas às formas que caracterizam um Estado unitário do que as federações (ARRETCHE, 1999), sendo portanto fortemente hierarquizadas e identificadas com o modelo de autoridade inclusiva proposto por Wright (1988). No entanto, foi justamente nos períodos de centralização que se construíram e expandiram o marco legal, as organizações e os programas que resultaram no aparato de proteção social brasileiro.

O processo de redemocratização da década de 1980 deu lugar a um novo modelo federativo, mais descentralizado, o qual, segundo Abrucio (2006), foi conduzido por

dois fatores. De um lado houve o enfraquecimento do governo federal, por causa da deslegitimação dos governantes militares e da crise de financiamento do desenvolvimentismo. De outro, as elites subnacionais se fortaleceram, principalmente as oposicionistas, e assumiram a descentralização como sinônimo da democratização. O autor destaca que, naquele momento, as preocupações com a fragilidade dos instrumentos nacionais de atuação e com a coordenação federativa ficaram em segundo plano.

Embora a Constituição Federal de 1988 (CF) tenha promovido uma significativa descentralização de recursos para os governos subnacionais, especialmente os municípios, por meio do aumento nas transferências constitucionais e da autonomia na arrecadação tributária, Almeida (2005) considera que as concepções centralizadoras sempre foram muito arraigadas nas elites políticas brasileiras, aí incluídas as elites favoráveis à descentralização. Nesse sentido, Arretche (2005) identifica na descentralização promovida pela CF dispositivos que ao mesmo tempo limitam a autonomia dos entes federativos, como a autoridade privativa da União para normatizar sobre políticas públicas executadas por estados e municípios, bem como sobre a arrecadação dos impostos estaduais e municipais.

Por outro lado, em sua análise sobre a descentralização, Almeida (2001) assinalou que, no terreno das políticas sociais, a Constituição de 1988 apontou na direção ao federalismo cooperativo. De fato, a adoção de competências comuns e concorrentes entre os três níveis de governo pela CF de 1988 confere um alto nível de interdependência na atuação dos entes federativos para a gestão das políticas sociais, conferindo maior importância a mecanismos de coordenação intergovernamental que potencializem esta ação conjunta e inibam comportamentos predatórios a partir da cooperação.

Ainda que o novo federalismo previsto pela Constituição de 1988 tenha permitido várias conquistas ao país, como maior participação popular por meio dos conselhos de políticas públicas e o surgimento de formas inovadoras de gestão nos governos subnacionais – como os próprios programas de transferência de renda condicionada – o processo de descentralização implementado resultou inicialmente em uma postura defensiva da União, tendo em vista a perda de recursos tributários e a responsabilidade pela estabilidade econômica (ABRUCIO, 2005). Nesse período o autor analisa que “o governo federal procurou transformar a descentralização num jogo de

mero repasse de funções” (ABRUCIO, 2005, p. 49), apontando diversos fatores que teriam contribuído para este comportamento. No final da década de 1980, e até meados da década seguinte, a crise inflacionária teria tornado instável o repasse de recursos pelo governo federal, dificultando o exercício das novas atribuições dos governos locais. Além disso, grande parte dos encargos foi repassada aos municípios sem uma correspondente capacidade financeira e administrativa para sua responsabilização. Nesse sentido Abrucio (2005) considera que, para além do obstáculo financeiro e administrativo, a descentralização implementada a partir da CF de 1988 foi prejudicada pela disseminação de uma visão denominada “municipalismo autárquico”, segundo a qual cada prefeitura disputaria os recursos financeiros disponíveis para agir isoladamente sobre seus problemas, sem preocupações regionais ou mesmo nacionais. Já no que concerne ao padrão de relações entre estados e União, predominava uma competição predatória, com preponderância do componente estadualista, onde os estados repassavam seus custos e dívidas ao governo federal, sem se responsabilizar pelo processo⁵.

Dessa forma, o autor constata que nesse período se conformou o que denominou ‘federalismo compartimentalizado’, na medida em que cada nível de governo buscou encontrar seu papel específico, dada a inexistência de incentivos à atuação conjunta e o estabelecimento de um ‘jogo de empurra’ entre as esferas de governo. Numa tentativa de visualização deste movimento na tipologia de Wright (1988), identificamos o aumento das esferas relativas aos estados e municípios com a correspondente diminuição da esfera federal, resultando em uma competição predatória, por meio da exacerbação da autonomia dos governos subnacionais num contexto de baixa coordenação federativa e regras constitucionais que demandavam o necessário compartilhamento entre os mesmos.

A partir do Plano Real, em 1994, surgiram novas transformações no federalismo brasileiro, sobretudo nas áreas fiscal e financeira, com ajustes que buscaram minimizar os efeitos perversos da descentralização desordenada ocorrida até então, em busca de uma atuação mais coordenada e cooperativa. Abrucio (2006) afirma que, neste período, promoveu-se o fortalecimento do governo federal via medidas tributárias centralizadoras, revertendo boa parte do pêndulo federativo até então em favor dos

⁵ Abrucio cita como exemplo o uso dos bancos estaduais pelos governadores como instrumento de ação política, “causando efeitos deletérios para a inflação e para o endividamento global”. (ABRUCIO, 2005, p. 47)

estados. Uma delas foi a aprovação de emendas constitucionais que introduziram a desvinculação dos gastos e transferências da União, a outra foi o aumento das contribuições sociais. A primeira foi possível pela aprovação do Fundo Social de Emergência (FSE), da Desvinculação de Receitas da União (DRU) e pelo Fundo de Estabilização Fiscal (FEF). Segundo Arretche (2008) essa dimensão do ajuste fiscal da União consistiu na: (a) flexibilização das alíquotas que vincularam receitas da União a destinos específicos de gasto e (b) retenção de parte das transferências constitucionais a estados e municípios, revertendo uma das mais reconhecidas medidas descentralizadoras da CF de 1988. Já o aumento das contribuições sociais, cuja receita é federal, pode ser visualizado por meio de sua comparação em termos percentuais da receita do governo federal, que passou de 4,9%, em 1980, para cerca de 20%, em 2000 (ALMEIDA, 2005).

Abrucio (2003) conclui que o resultado final destas alterações no plano tributário não foi uma redução das receitas subnacionais, já que a carga tributária aumentou o suficiente para repor possíveis perdas. O que possibilitou essa mudança foi a estabilização econômica e controle da inflação promovida pelo Plano Real em meados da década de 1990. Houve um crescimento significativo dos recursos à disposição do executivo federal, a ponto de colocar para os especialistas a questão sobre se estaria ocorrendo uma recentralização no âmbito da União, após uma década de ganho de autonomia por parte dos governos subnacionais (ALMEIDA, 2005).

Outra mudança significativa foi a introdução da vinculação de gastos nas políticas de educação e saúde, as quais, ao mesmo tempo, passaram por um processo de descentralização coordenada e buscaram imprimir maior uniformidade e regularidade no padrão de oferta destas políticas pelo país, sobretudo na segunda metade da década de 1990, sob o comando de Fernando Henrique Cardoso (FHC). Instituído pela EC 14/1996, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) previa que estados e municípios deveriam gastar 15% do total de suas receitas em educação fundamental. Já a EC 29/2000, por sua vez, vinculou os gastos dos entes federativos na saúde, estabelecendo um acréscimo de 5% para o orçamento de 2000 e um reajuste pela variação anual do PIB nominal para a União, além de ter fixado a aplicação mínima da receita corrente líquida para estados (12%) e municípios (15%).

Almeida (1995) e Arretche (2002) consideram que nesse período a União garantiu para si recursos voltados para área social, cujo repasse para as esferas subnacionais supunha transferências sem regras de partilha preestabelecidas. Com essa estratégia, as autoras consideram que, além de recuperar parte das receitas perdidas na partilha fiscal promovida pela CF, a União pouco a pouco estabeleceu seu papel de comando no processo de descentralização das políticas sociais, tornando atraente a subordinação de estados e municípios aos seus objetivos de reforma. Tal estratégia estaria de acordo com o que Wright (1988) denominou *enlarging the pie*, segundo a qual no modelo de autoridade inclusiva o governo federal poderia aumentar sua proporção de poder em relação aos demais níveis de governo por meio de um jogo de soma diferente de zero.

Remetendo-se à tipologia de Wright (1988), portanto, a ênfase na descentralização fiscal, política e administrativa, aliada à previsão de competência comum entre os entes federativos, evidencia que nossa Constituição Federal de 1988 optou pelo modelo de autoridade interdependente, privilegiando a cooperação nas relações intergovernamentais tal qual a matriz federativa de Elazar (1987). Dessa forma, a partir de então, o modelo de autoridade inclusiva, que historicamente caracterizou o federalismo brasileiro, vem sofrendo transformações de maior ou menor intensidade conforme a política pública observada e as forças centralizadoras e descentralizadoras que atuam sobre a mesma. Em boa parte delas o governo federal tem desempenhado papel central no financiamento e coordenação de processos de nacionalização das políticas, seja por meio dos sistemas de políticas públicas, como é o caso da saúde, da assistência social e, mais recentemente, da educação, seja pela indução de adesão dos entes federados a programas federais, como é o caso do PBF⁶.

Procuramos demonstrar até aqui a importância do estudo das relações intergovernamentais para entender a implementação de políticas públicas em contextos federativos. No caso brasileiro vimos que, após a CF de 1988, verificou-se um processo de transformação do modelo centralizado o qual, embora errático num primeiro momento, posteriormente caracterizou-se pelo empoderamento do governo federal como coordenador, financiador e indutor de políticas nacionais de modo a amenizar as desigualdades de capacidades financeiras e administrativas dos governos subnacionais,

⁶ Desenvolveremos melhor as especificidades dos sistemas de políticas públicas e diferenças em relação às estratégias adotadas no PBF no capítulo 6.

que ficaram responsáveis pela sua implementação. Esse antagonismo sugerido pelo protagonismo assumido pela União em meados da década de 1990, em um contexto de federalismo cooperativo e descentralização apregoados pela CF, tem despertado no meio acadêmico uma ampla discussão sobre os movimentos de centralização e descentralização presentes em nossa trajetória federativa mais recente (ALMEIDA, 2005; ABRUCIO, 2005; ARRETCHE, 2007; FRANZESE, 2010).

Foi nesse contexto de tendências centralizadoras e descentralizadoras pós Plano Real que surgiram e se desenvolveram os programas de transferência de renda condicionada, sob a égide da competência comum prevista pela CF de 1988 para atuação dos entes federativos no combate à pobreza. Embora tais programas tenham surgido em nível local, sua disseminação nacional se deu a partir da indução do governo federal, por meio da adoção de diversas iniciativas cuja trajetória resultou na criação do Programa Bolsa Família, objeto da Tese.

Ao longo do tempo, a intervenção federal nesses programas assumiu diversos arranjos federativos, variando da descentralização para a centralização, os quais evidenciam a dicotomia entre negociação e coerção decorrente da necessária cooperação apontada pela literatura analisada (FRANZESE, 2010; MORENO, 2007). Com base nessa constatação, problematizamos os desafios colocados pelo dilema federativo consubstanciado na implementação local de uma política de abrangência nacional e natureza redistributiva, em uma federação de grande extensão territorial e diversidade de capacidade institucional entre os entes, cuja maior parte possui situação frágil nesse quesito. Procuramos demonstrar que, dado que o federalismo cooperativo é o modelo adotado para a gestão de políticas sociais no Brasil, no caso dos programas de transferência de renda condicionada vem sendo possível identificar na sua trajetória diferentes graus de negociação intergovernamental, num contexto de vetores que conduzem tanto à centralização (política nacional redistributiva) quanto à descentralização (necessidade de implementação local).

Dessa forma, visto que a Tese se debruça sobre a implementação de uma iniciativa nacional de combate à pobreza, que se desenvolveu no contexto de um dilema de implementação relativo à homogeneidade-heterogeneidade que a relação entre Estado de Bem Estar e federalismo encerra, o referencial teórico necessário para construir seus parâmetros de análise demanda ainda uma reflexão sobre a interação

entre federalismo e desenvolvimento de políticas sociais. É disso que trata o próximo capítulo.

Capítulo 2 – Federalismo e coordenação federativa de políticas sociais

Buscamos nesse capítulo abordar a relação de reciprocidade entre federalismo e políticas sociais de modo a destacar as implicações mútuas decorrentes do desenvolvimento de políticas sociais em contextos federativos. Para além de uma revisão bibliográfica sobre o tema, a contribuição desse capítulo está em inserir a questão da intersetorialidade na problematização dessa reciprocidade no caso das políticas de enfrentamento da pobreza, em especial do Programa Bolsa Família.

Essa reflexão é pertinente ao objeto da Tese, sobretudo porque a mudança no padrão de relações intergovernamentais do PBF, que inicialmente era de fato muito centralizado, está relacionada com o desenvolvimento de suas dimensões intersetoriais a partir da crescente articulação do Programa com os sistemas de políticas públicas de saúde, educação e assistência social. Dessa forma, tratar de relações intergovernamentais no âmbito do PBF demanda uma reflexão mais ampla sobre as implicações de articulação intersetorial de um programa federal centralizado com sistemas de políticas públicas orientados pela descentralização. Aliás, é importante ressaltar que essa articulação vem se dando com sistemas em diferentes estágios de institucionalização, sendo que o de saúde encontra-se em estágio mais avançado, o de assistência em fase de consolidação e, o de educação, encontra-se ainda em uma fase inicial de implementação.

No caso do PBF, o aprofundamento da perspectiva intersetorial por meio da articulação com os sistemas de políticas públicas, em especial com o Sistema Único da Assistência Social (SUAS), foi uma escolha do governo federal de modo a solucionar o dilema intergovernamental decorrente da sua natureza de política redistributiva nacional, orientada pelo princípio da homogeneidade, que deve ser implementada no nível local, observada a heterogeneidade que caracteriza nossos entes federados. Considerando que, no perfil do federalismo brasileiro destinado à gestão de políticas sociais, cabe ao governo federal as tarefas de financiamento e regulamentação e, aos governos subnacionais, sobretudo os municípios, a execução e a implementação (ARRETCHE, 2007), a escolha do PBF por aprofundar sua articulação intersetorial junto às políticas sociais descentralizadas contribuiu para a alteração do padrão de relações intergovernamentais hierarquizado, herdado dos programas que unificou e que caracterizou seu momento inicial.

Na primeira parte, fazemos uma revisão bibliográfica sobre o tema, destacando os principais dilemas federativos que podem surgir da interação entre federalismo e políticas sociais e a importância da coordenação federativa para atuar sobre os mesmos, ocasião em que indicamos algumas possibilidades de estudo da trajetória federativa dos programas de transferência de renda condicionada no Brasil a partir desses dilemas. Na segunda parte abordamos como a literatura nacional tem analisado as mudanças do federalismo brasileiro a partir da combinação do fortalecimento da capacidade de coordenação federativa da União com a descentralização de políticas sociais na década de 1990, de modo a situar a contribuição da Tese frente ao conhecimento já acumulado nessa área. Na terceira parte apresentamos a variável intersectorialidade como fenômeno cada vez mais presente nas políticas sociais, sobretudo no que diz respeito ao enfrentamento de questões transversais como a pobreza. Por fim, abordamos as especificidades da coordenação federativa no enfrentamento da pobreza, as quais caracterizam o escopo das respectivas estratégias que serão analisadas para o caso do PBF.

2.1 Relações de reciprocidade entre federalismo e políticas sociais

Uma das razões para o sucesso do federalismo é um balanceamento geográfico do tamanho do Estado, da riqueza e da população. Dessa forma, a diversidade é um valor que deve ser preservado desde que condições mínimas sejam garantidas aos participantes da federação, tendo em vista a esperança de simetria por parte das unidades de governo que a constituem. Isso traz implicações para as políticas sociais, dada a pluralidade de expectativas sobre o que este padrão mínimo possa significar, assim como qual o nível de esforço coletivo e individual dos entes federativos para que ele seja alcançado.

O Estado de Bem Estar Social, por sua vez, está relacionado à ideia de unidade, por meio da concepção de cidadania comum, que emerge de uma noção compartilhada de identidade. Parte-se do princípio de que todos os cidadãos da mesma comunidade possuem os mesmos direitos. Justamente para garantir cidadania a todos, o Estado de Bem Estar Social propõe políticas uniformes em todo o país, estabelecendo tensão com o valor da diversidade presente no federalismo. Nesse sentido, federalismo e Estado de Bem Estar Social situam-se em extremos diferentes de um contínuo de valores entre diversidade e uniformidade (OBINGER *et al*, 2005).

A tensão entre estes dois fenômenos políticos do Estado moderno é tratada por Pierson (1995) quando discute os efeitos decorrentes da ação coletiva de entes autônomos em favor de objetivos sociais comuns, num contexto institucional que valoriza a diversidade (federalismo). O autor trabalha com a perspectiva de que o federalismo é uma importante variável explicativa no desenvolvimento das políticas sociais, visto provocar alteração não só nas estratégias disponíveis para atuação dos entes, mas também na distribuição de poder relativo entre os atores, possibilitando o realinhamento de coalizões.

Pierson (1995) destaca três características institucionais do federalismo, relacionadas à valorização da diversidade, que são de grande relevância para o desenvolvimento das políticas sociais: (1) a reserva de poderes específicos ou grau de autonomia dos governos subnacionais; (2) a respectiva representação de interesses nas instituições nacionais; e (3) o comprometimento com a equalização fiscal e administrativa dos mesmos. Nos termos da tipologia de Wright (1988), as diversas combinações dessas características poderiam conformar diferentes padrões de relações intergovernamentais. Nesse sentido destacamos o argumento de Pierson (1995) de que, embora o federalismo seja uma importante variável explicativa no desenvolvimento das políticas sociais, a maneira *como* ele importa depende do tipo de federalismo e de como as instituições federativas estão inseridas em determinado contexto político.

Partindo das premissas de Pierson (1995), Obinger *et al*(2005) analisaram federações da OCDE e extraíram conclusões interessantes. Nas federações movidas pela lógica competitiva prevaleceriam os valores da autonomia e diversidade, sendo mais difícil a consolidação de padrões nacionais de cidadania, como de fato se observou nos Estados Unidos e Canadá. Para que o Estado de Bem Estar Social se desenvolvesse nessas federações foi necessário que o governo federal revertesse uma situação na qual suas possibilidades de atuação estavam restritas diante do predomínio das prerrogativas subnacionais de atuação na área social. Já nas federações movidas pela lógica cooperativa, que privilegia a equidade ao longo do território, a cooperação seria a estratégia utilizada para atingir padrões uniformes de proteção social (Alemanha e Áustria). Nesses países, a criação e expansão do Estado de Bem Estar Social enfrentaram poucas barreiras e o gasto social apresentou um crescimento mais rápido e maior. Isso ocorreu porque, nesse tipo de arranjo, o terreno das políticas sociais já contava com iniciativas federais e também com prerrogativas de atuação dessa esfera de governo.

Esses autores avançaram ainda no sentido de verificar o sentido relacional inverso da interação entre federalismo e políticas sociais, ou seja, para além da constatação de Pierson (1995) sobre os efeitos do federalismo sobre as políticas sociais, também identificaram efeitos das políticas sociais sobre o federalismo. Para tanto, basearam-se no argumento de que tais efeitos recíprocos estão intimamente relacionados com os conceitos de dependência da trajetória e das conjunturas críticas fornecidos pelo neoinstitucionalismo histórico, uma vez que determinados percursos institucionais podem gerar retornos positivos crescentes e criar custos proibitivos para sua alteração, a menos que um evento exógeno (ou conjuntura crítica) altere a preferência e a posição dos atores.

Nesse sentido, Obinger *et al* (2005) identificam uma série de efeitos das políticas sociais sobre o federalismo.

As elites buscam apoio político das massas ao implementar políticas sociais e, ao mesmo tempo, buscam fixar um senso de identidade nacional contra demandas por particularismos regionais. Neste caso, as intenções de controle político são bem explícitas, mas não necessariamente consensuadas. Dessa forma, são esperadas mudanças nos mecanismos e rotinas de governo e na forma como os cidadãos definem sua identidade nacional.

Outro efeito consiste em mudanças nas relações de poder entre os entes federados e contribuição para a própria mudança do tipo de federalismo. Uma vez que a redistribuição substancial só pode ser alcançada pelo nível nacional, a emergência do Estado de Bem Estar constituiu fator de centralização de poder e de políticas, incluindo a nacionalização de partidos e conflitos políticos. Para os autores, o fato dos recursos para redistribuição estarem localizados no governo federal explicaria uma situação favorável à centralização do Estado de Bem Estar em boa parte das federações modernas. Da mesma forma, dependendo do estágio da política social analisada – se está em fase de expansão ou restrição – os autores concluem que pode haver tanto o aumento da demanda por serviços nacionais padronizados, que implicam uma tendência à centralização, quanto uma alteração das competências e atribuições dos níveis subnacionais de governo, de modo a permitir estruturas de gestão mais descentralizadas.

A partir dos casos analisados, os autores concluem que, não obstante o obstáculo representado pelos casos de federalismo competitivo, as respectivas políticas sociais acabaram sendo nacionalizadas e os Estados de Bem Estar Social instituídos naqueles países. O resultado dessa dinâmica foi a ampliação das políticas sociais ao longo do

território nacional, com relevante participação federal no processo. Sob o prisma federativo, constata-se inclusive a introdução de mecanismos de cooperação em federações predominantemente competitivas.

Como veremos mais adiante, no caso brasileiro o processo de descentralização decorrente do federalismo cooperativo instituído pela CF de 1988 privilegiou o papel coordenador do governo federal. No que se refere às políticas sociais, que conforme veremos mais adiante possuem natureza redistributiva, essa situação revela a tensão entre a lógica de homogeneidade do Estado de Bem Estar Social e de diversidade do federalismo no modelo brasileiro. Por meio dos sistemas de políticas públicas, por exemplo, vem sendo possível conciliar a nacionalização de políticas com negociação federativa, de modo a criar padrões mínimos nacionais sem que o federalismo tenha atuado como um obstáculo significativo nesse processo (FRANZESE, 2010).

Consideramos, aqui, que o mesmo ocorreu em relação aos programas de transferência de renda condicionada. Ainda que tenham surgido como iniciativa inovadora dos governos subnacionais, anterior, portanto à atuação do governo federal nessa área, mais adiante veremos porque nosso modelo federativo não foi empecilho para nacionalização do Programa¹.

Dilemas do federalismo na gestão das políticas sociais

A tensão entre a lógica do Estado de Bem Estar Social e do federalismo está presente nos trabalhos que contrapõem federalismo competitivo e cooperativo (FRANZESE, 2010). A autora considera que ambos os casos possuem dilemas próprios e produzem diferentes impactos nas políticas públicas. A diferença entre estes modelos encontra-se na ênfase que dá a cada um dos aspectos da autonomia e da interdependência.

Dye (1990) é um dos defensores do modelo competitivo, que valoriza a autonomia dos entes e se caracteriza pela descentralização, tanto no que se refere à divisão de competências quanto no que tange à capacidade de tributação. Nesse modelo predomina a responsabilidade dos governos subnacionais em produzir políticas públicas e arrecadar os recursos que as financiarão. Competências comuns são raras, dificultando

¹ Isso se aplica mais à sua dimensão da transferência de renda. Como veremos nos capítulos 6 e 7, a coordenação federativa do PBF figura como uma questão ainda a ser readequada para articulação entre o benefício federal e os serviços sociais básicos, prestados pelos municípios no âmbito da dimensão das condicionalidades do Programa.

iniciativas federais de promoção de políticas nacionais e o estabelecimento de padrões de bem estar social uniformes ao longo do território. Baseia-se no pressuposto de que a competição entre os entes aumenta o controle sobre o poder e melhora a prestação dos serviços públicos. Esta concepção valoriza os governos locais como eixos centrais da estrutura federativa, somada a uma visão negativa da União, cuja atuação deveria ser o mais reduzida possível. Seus méritos seriam evitar centralizações de caráter autoritário, desfavorecer o paternalismo e incentivar a inovação governamental. Além disso, evitaria o ‘excessivo entrelaçamento’ entre os entes federativos, o que, além de comprometer a autonomia de cada um, diminuiria a capacidade de os cidadãos exercerem a *accountability*, uma vez que tornaria opaca a divisão de responsabilidades.

Essa perspectiva relaciona-se com a autonomia dos entes para implementar suas próprias políticas e influenciar as ações da autoridade central, sendo decorrente do valor da diversidade inerente ao federalismo (PIERSON, 1995). Por implicar pouco compartilhamento ou interdependência na atuação dos entes federados, dialoga com o modelo de autoridade independente ou dual de Wright (1988), para o qual a competição é o padrão de relações intergovernamentais predominante.

Segundo Pierson (1995), a exacerbação do valor da diversidade numa federação, com foco na autonomia, pode ser causa de uma série de dilemas que dificultam a gestão das políticas sociais, dentre os quais destacamos: (1) *competitive state bulding*; (2) *pre-empted policy space*; (3) *welfare magnets* e (4) *race to the bottom*.

O primeiro – *competitive state bulding* ou ‘competição pela construção do Estado’ – tem a ver com a forte ligação entre a provisão social pública e a legitimação política, o que pode gerar conflito entre as unidades de governo, tanto a respeito do conteúdo da política quanto do *locus* institucional que a controla. Isso ocorre porque os governantes buscam recolher dividendos políticos e eleitorais decorrentes da implementação de políticas que melhorem a qualidade de vida da população. Sobretudo quando uma política social é bem sucedida, cada governante tenderá a vinculá-la ao respectivo ente federativo, tornando mais complicada a ação de outro nível de governo neste setor. Essa perspectiva pode ser explorada na trajetória do Programa Bolsa Família (PBF) em duas vias. A primeira se refere aos problemas de eficiência, eficácia e efetividade decorrente da concorrência de programas de transferência de renda condicionada nos três níveis de governo, sobretudo nas regiões mais ricas do país (SILVA *et al*, 2008). A segunda diz respeito à vinculação do PBF à imagem do Presidente Lula, considerando os respectivos desdobramentos no comportamento

eleitoral dos beneficiários do Programa (HUNTER e POWER, 2007; NICOLAU e PEIXOTO, 2007; SOARES e TERRON, 2008; LICIO *et al*, 2009; SINGER, 2009; ZUCCO, 2009).

O segundo dilema relaciona-se com o anterior e consiste na ‘preempção do espaço político’ – *pre-empted policy space* – de forma que a atuação prévia de uma unidade de governo local constrangeria as opções disponíveis para as autoridades de outros níveis de governo. Uma vez adotadas, as políticas públicas passam por um processo gradual de institucionalização, o qual gera custos altos para mudanças e consolida uma rede de interesses que tenderia a diminuir as possibilidades de uma reforma radical que mudasse o *status quo*. Essa perspectiva também cabe em uma análise sobre as iniciativas municipais e estaduais anteriores à criação do PBF, de modo a verificar o impacto do Programa sobre a gestão das mesmas (se melhorou, foi indiferente ou extinguiu) bem como, caso tenham coexistido como o PBF, qual sua relação com a gestão dessas iniciativas locais (se é independente ou articulada) (SILVA *et al*, 2008; BICHIR, 2011).

O terceiro dilema – *welfare magnets effects* ou ‘efeito magnético do bem estar’ – resulta da constatação de que políticas generosas atrairiam potenciais beneficiários, gerando custos proibitivos para a unidade de governo que as institui, visto que motivariam mais gastos sociais que receita. Dado que o PBF é um programa nacional, essa perspectiva não lhe é apropriada. Todavia, poderia ser explorada em relação ao período prévio à atuação da União na promoção de programas de transferência de renda condicionada, quando estados e municípios mais ricos passaram a instituir esses programas em sua agenda de governo local.

O quarto – *race to the bottom* ou ‘corrida para a base’ – tem a ver com o papel dos governos subnacionais no desenvolvimento de inovações (*policy innovation*). Jurisdições com melhores condições políticas, econômicas e sociais seriam mais favoráveis a implementar reformas que, por sua vez, podem ser disseminadas para as demais unidades de governo ou implementadas em nível nacional. Todavia, a possibilidade do *welfare magnets effects* poderia levar os governos subnacionais a inovar somente o mínimo, visto evitar custos proibitivos, gerando um problema de ação coletiva que, por sua vez, levaria à busca por um mínimo denominador comum ou a uma ‘corrida para a base’. O surgimento dos programas de transferência de renda condicionada se deu justamente num contexto de inovação de políticas públicas a partir do fortalecimento dos governos subnacionais pela CF de 1988. Há diversas

possibilidades de estudos nesse sentido, tais como os que ressaltam tanto o caráter inovador dessas experiências, sobretudo na Região Sudeste, como seu alcance limitado em termos de público-alvo (LOBATO, 1998; SILVA *et al*, 2008).

Enfim, embora hoje a política de transferência de renda já tenha se nacionalizado sob a forma do Programa Bolsa Família, o surgimento desses programas no âmbito dos governos subnacionais permite que se aplique tais dilemas decorrentes do federalismo competitivo no estudo do contexto que antecedeu a atuação do governo federal nessa área.

Para Abrucio e Soares (2001), quanto mais heterogêneo o país, seja em termos culturais seja em termos socioeconômicos, mais difícil é a adoção única e exclusiva do federalismo competitivo, pois é razoável supor que o comportamento de concorrência entre os entes federativos leve ao aumento das desigualdades na alocação dos recursos dentro da federação. Por outro lado, segundo as premissas do modelo, é imprescindível que os governos subnacionais sejam independentes do governo federal tanto política quanto financeiramente, sob o risco de repassarem a ele os custos de suas decisões. Na prática, como vimos no capítulo anterior, está cada vez mais difícil identificar essa independência dos governos subnacionais, devido à crescente interdependência que caracteriza as federações modernas em decorrência da globalização (WATTS, 2006).

A valorização de mecanismos cooperativos, por sua vez, deriva do necessário compartilhamento inerente às federações (ELAZAR, 1987). Tais mecanismos caracterizam o federalismo cooperativo, já descrito anteriormente, no qual se procura estabelecer mecanismos que garantam ações conjuntas nas políticas, com a representação e participação de todos os níveis de governo. Este modelo confere destaque ao papel coordenador da União dentro do sistema federativo (ABRUCIO e SOARES, 2001) e dialoga com o modelo de autoridade interdependente de Wright (1988).

Franzese (2010) constata que o federalismo cooperativo possui características e dilemas bastante diferentes dos que tendem a ocorrer no modelo competitivo, tendo em vista ser composto por instituições que incentivam a colaboração dos atores territoriais e a distribuição funcional de poderes, prevendo tarefas a serem executadas conjuntamente. No que se refere à perspectiva tributária, este modelo federativo adota um sistema de taxação conjunta e equalização fiscal vertical e horizontal. A autora pontua ainda que, nessa situação, o governo central normalmente atua como formulador

de grande parte das políticas públicas, enquanto os governos subnacionais agem como implementadores.

Tal qual o modelo competitivo, o modelo cooperativo tem recebido várias críticas por causa dos dilemas que pode desencadear no desenvolvimento de políticas sociais. Pierson (1995) aponta que boa parte da literatura especializada em federalismo tende a observar a diminuição da competição com olhar crítico, ressaltando novos problemas que o maior entrelaçamento entre as esferas de governo trouxe para as federações. Muitas vezes a cooperação tem sido construída apenas no âmbito vertical, resultando mais em subordinação que em parceria, prejudicando a autonomia dos governos subnacionais, e aproximando-se do modelo de autoridade inclusiva de Wright (1988). Além disso, ela pode dar causa ao enrijecimento da estrutura de relações intergovernamentais, reduzindo a capacidade de inovação de cada ente federativo. Nos termos de Scharpf (1988, *apud* PIERSON, 1995), esse excessivo entrelaçamento decorrente do compartilhamento levaria a uma ‘armadilha da decisão conjunta’ (*joint decision trap*), na qual a eficiência e a flexibilidade se subordinariam à acomodação política e garantias procedimentais.

Pierson (1995) destaca possíveis dilemas gerados pela exacerbação do valor da interdependência, relacionados à capacidade de veto dos governos subnacionais e à ineficiência e rigidez decorrente de impasses decisórios, dentre os quais destacamos: (1) a tendência ao mínimo denominador comum; (2) a incorporação de proteções institucionais às políticas; (3) a busca por ‘rotas de fuga’ ou alternativas que mitigam a necessidade de decisão conjunta; e (4) o ‘afastamento da responsabilidade’ ou simplesmente ‘jogo de empurra’.

Em relação ao primeiro, o autor destaca que quanto maior a capacidade de veto, maior a pressão das unidades de governo para se chegar a compromissos mutuamente aceitáveis. Nestas situações, Pierson (1995) argumenta que os formuladores de políticas tenderão ao menor denominador comum, refletindo as visões dos participantes menos ambiciosos em uma coalizão vencedora mínima. Interessante notar que este dilema resulta na mesma situação de *race to the bottom* ou ‘corrida para a base’ decorrente do federalismo competitivo. Só que nesse caso ele é motivado pela análise de cada ente sobre os custos de transação envolvidos na situação de compartilhamento de responsabilidades. Dessa forma, o autor ressalta que quanto maior a dependência das autoridades centrais em relação aos governos subnacionais, maior o poder dos últimos de influir sobre a barganha na formação das coalizões verticais e horizontais. Essa

perspectiva pode ser aplicada em estudos sobre as primeiras iniciativas federais de nacionalização dos programas de transferência de renda condicionada, as quais embora tivessem uma ampla cobertura, possuíam benefícios de valores muito baixos, sobretudo se considerados em relação aos programas de iniciativa própria dos governos subnacionais (SILVA *et al*, 2008).

O segundo efeito destacado por Pierson (1995) – de incorporação de proteções institucionais às políticas – diz respeito à constatação de que os atores envolvidos em uma situação de decisão compartilhada procurarão alcançar não apenas os objetivos da política, mas também posições institucionais vantajosas, de forma que procuram avaliar as consequências de médio e longo prazo das decisões que tomam no presente. Nesse caso, o desejo de assegurar interesses federais, por exemplo, frequentemente forçará o desenvolvimento de desenhos mais rígidos de políticas nesse nível de governo, dificultando sua adaptação às peculiaridades de governos locais. Essa perspectiva pode ser aplicada em estudos sobre a dificuldade de se fazer as pactuações federativas do PBF, iniciadas em 2004, com o objetivo de integrar programas próprios de transferência de renda, bem como sobre as dificuldades de se integrar os sistemas de informação do Programa com aqueles já usados nos programas estaduais e municipais.

Como terceiro dilema do federalismo cooperativo – a busca por ‘rotas de fuga’ – o autor relata que a necessidade de decisão conjunta pode levar à insatisfação das unidades de governo, motivando-as a buscar alternativas. governos centrais podem adotar estratégias que não se submetam ao poder de veto dos governos subnacionais, da mesma forma que estes últimos podem ser levados a atuar preemptivamente em relação ao governo nacional em determinada área, frustrar a implementação de programas nacionais, assim como dificultar a aplicação das regras do governo central em sua esfera de atuação. No caso brasileiro é possível investigar as motivações e implicações do governo federal de excluir os estados do modelo de gestão das primeiras iniciativas de transferência de renda (FENWICK, 2009). Outra possibilidade é investigar em que medida estados e municípios que possuem programas próprios de transferência de renda conseguem articulá-lo à gestão do PBF de modo a ampliar o potencial de ambas as iniciativas (BICHIR, 2011).

O quarto efeito é conhecido como o problema do afastamento da responsabilidade – *blame avoidance*. Dado que a austeridade é impopular, cada nível de governo que compartilha a gestão de uma política social tentaria passar a responsabilidade pelas decisões constritivas a outros. Essa situação caracteriza-se por

um ‘jogo de empurra’ entre os entes federativos como forma de evitar a responsabilização de um nível de governo pela redução de investimento na área social. Esse é um recurso mais comumente usado pelo governo central quando, em épocas de contenção fiscal, restringe o repasse de recursos para governos subnacionais para implementação de programas, mas não assumem o ônus político dessa decisão, situação também conhecida como *unfunded mandates* ou ‘mandatos sem recursos’. Uma variação desse dilema pode ser investigada nas primeiras iniciativas federais de transferência de renda condicionada em cujo modelo de gestão os municípios arcavam sozinhos com os custos operacionais locais de cadastramento, gestão de benefícios, acompanhamento de condicionalidades e outras atividades de execução dos programas (BICHIR, 2011).

Watts (2006), por sua vez, coloca de forma diferente outros quatro dilemas relacionados ao federalismo cooperativo, os quais, a nosso ver, organizam e complementam as constatações consideradas até aqui com base em Pierson (1995), quais sejam: 1) surgimento de uma forma de *interlocking federalism* (federalismo inter-travado); 2) diminuição de *accountability*; 3) predominância de um ‘federalismo executivo’ no âmbito das relações intergovernamentais; 4) predominância do governo central no processo de cooperação, levando a um padrão de federalismo coercitivo.

Já tratamos desse primeiro dilema – do federalismo inter-travado – quando mencionamos o fenômeno da ‘armadilha da decisão conjunta’, abordada por Scharpf (1988, *apud* Pierson, 1995). Essa perspectiva é mais difícil de ser aplicada aos programas federais de transferência de renda condicionada no Brasil, tendo em vista a baixa participação dos governos subnacionais no seu processo decisório (ALMEIDA, 2005; ARRETCHE, 2007; FENWICK, 2009; CAVALCANTE, 2010; BICHIR, 2011).

No segundo dilema, referente à falta de *accountability*, a cooperação dificultaria ao eleitor a identificação de qual esfera de governo seria responsável por determinada política. A cooperação entre os governos poderia ser vista como uma forma de ‘conluio’ por meio do qual os participantes privilegiam seus interesses particulares em detrimento do interesse público. Em situações de políticas compartilhadas, este dilema evidencia a dificuldade de reconhecer o nível de governo responsável por determinada ação, prejudicando gravemente a responsabilização dos governantes. Essa perspectiva pode ser aplicada ao PBF em duas vias. A primeira é o caso dos entes federados onde os programas próprios de transferência de renda coexistem e são articulados ao PBF, de modo a verificar até que ponto a população percebe os limites de responsabilidades de

cada nível de governo no benefício que recebe. A outra, referente a quem recebe os créditos relativos aos resultados positivos da iniciativa, pode ir além dos estudos que associam o PBF à imagem do Presidente da República e analisar o período mais recente do PBF, quando os municípios passaram a ganhar cada vez mais importância na sua gestão, sobretudo por conta da articulação do benefício federal aos serviços sociais básicos de saúde, educação e assistência social.

Já o problema da predominância do ‘federalismo executivo’ caracteriza-se pela interação intergovernamental por meio de uma série de conferências e comitês, com a participação de membros do executivo de diferentes níveis de governo. Mais do que a frequência com que ocorrem, o que é mais importante nesse aspecto é a relevância das decisões tomadas nesses fóruns. A principal crítica a esse tipo de cooperação seria também a falta de *accountability*, visto que as decisões tomadas nos fóruns executivos tendem a ser menos transparentes e dificultam a participação da sociedade. Mesmo que via de regra o processo decisório do PBF seja conduzido exclusivamente pelo Executivo Federal, essa perspectiva pode ser abordada na medida em que, como veremos mais adiante, o Programa vem sendo crescentemente abordado em comitês de políticas setoriais com representantes de outros poderes ou níveis de governo, além de ter criado uma instância intergovernamental e intersetorial própria – o Fórum Intersetorial e Intergovernamental de Gestão das Condicionais – que embora não tenha caráter deliberativo, possui papel importante na preparação do processo decisório.

O último dilema destacado por Watts (2006) trata da possibilidade da cooperação levar ao domínio do governo central, criando um cenário de centralização caracterizado por um padrão de relações intergovernamentais hierarquizado. Essa perspectiva pode ser aplicada ao PBF de forma a problematizar o entendimento corrente na literatura de que se trata de um Programa centralizado por reservar aos governos subnacionais um papel secundário (ALMEIDA, 2005; AFONSO, 2006; MESQUITA, 2006). Por outro lado, propomos que uma análise mais acurada das suas estratégias de implementação, sobretudo no período mais recente, indicaria uma alteração nesse padrão de relações intergovernamentais de forma a fortalecer os governos subnacionais, sobretudo os municípios, enquanto atores estratégicos para a implementação do Programa.

Problematizaremos esse dilema a partir da contraposição entre os argumentos de Kincaid (1990) – de que a implementação de programas intergovernamentais levaria ao federalismo coercitivo – e de Agranoff (2001) – de que a cooperação federativa

contribuiria para o fortalecimento dos governos subnacionais. É sobre essa discussão, no âmbito da perspectiva do compartilhamento por desenho, característica da gestão de políticas públicas no federalismo cooperativo (GRODZINS, 1966), que discorreremos a seguir.

Cooperação como fator de coerção ou fortalecimento dos governos nacionais?

Um dos principais expoentes da teoria do federalismo coercitivo, Kincaid (1990) analisa que a adoção do federalismo cooperativo no pós-guerra, que teve seu auge na década de 1960, acabou por induzir um movimento contínuo do federalismo norte-americano rumo à centralização, tendo em vista o fortalecimento do governo federal na gestão das políticas sociais. O principal fator desencadeador dessa mudança teria sido a crise fiscal federal na década de 1970, o que, por sua vez, levou a um corte federal nos gastos sociais e diminuiu as transferências intergovernamentais, as quais constituíam a principal base do compartilhamento entre os entes federativos naquela época. Além disso, o governo central continuou a influenciar os governos estaduais por meio da sobreposição da legislação federal face à estadual (*federal preemption*) e de programas não completamente financiados pelo governo federal que impunham gastos aos governos estaduais (*unfunded mandates*). Um terceiro recurso utilizado pelo governo central foi o movimento que o autor denomina de *change from places to persons*, ou seja, ao invés de transferir recursos aos governos subnacionais (*places*), o governo federal passou a transferir recursos diretamente aos cidadãos (*persons*), por meio da transferência de renda direta à população mais vulnerável. Esse tipo de ‘rota de fuga’ minimiza a intermediação dos governos subnacionais e possibilita que o governo central obtenha mais créditos políticos com menos recursos próprios.

As características do federalismo coercitivo privilegiam um padrão hierárquico de relações intergovernamentais, dando origem a um modelo parecido com o de autoridade inclusiva, nos termos de Wright (1988), no qual os governos subnacionais são constrangidos a agirem de acordo com as regras definidas pelo governo central (KINCAID, 1990). Dessa forma, paradoxalmente, neste modelo de federalismo a ‘coerção’ é utilizada como meio para se obter a cooperação dos entes federados.

De fato, como veremos no capítulo 4, o surgimento dos programas de transferência de renda no rol de políticas federais de combate à pobreza, durante o governo FHC, apontou justamente no sentido de conferir resultados mais imediatos nessa área, visto que as ações implementadas via estados e municípios e até mesmo via

sociedade civil não vinham apresentando uma melhoria nos indicadores sociais. Assim, é de se esperar que nos momentos iniciais das iniciativas federais de transferência de renda condicionada no Brasil houvesse de fato características que revelassem a configuração de um federalismo coercitivo nos moldes propostos por Kincaid (1990). Todavia, essa interpretação não resiste a uma análise da trajetória desses programas como um todo, de modo que, no período mais recente, de consolidação do Programa Bolsa Família, verifica-se estar em curso uma mudança gradual do arranjo federativo do Programa no sentido da negociação intergovernamental para sua implementação.

Esse movimento pode ser melhor visualizado a partir das proposições de Robert Agranoff (2001), segundo o qual, ao contrário do que diz Kincaid (1990), a cooperação pode sim contribuir para o fortalecimento dos governos subnacionais: “Cooperative federalism combines federal assistance with the opportunity for other governments to become constructively involved in the great public service functions” (AGRANOFF, 2001, p. 36). A chave para isso estaria no poder de implementação, que reconhece ser um importante recurso nas mãos dos governos subnacionais.

Para Agranoff (2001), cujo trabalho apoia-se no clássico estudo de William Anderson sobre as relações intergovernamentais nos EUA, o papel do governo federal é assegurar recursos para que governos estaduais e locais assumam determinadas funções e alcancem determinados padrões, sob constante supervisão. A partir da análise das relações intergovernamentais entre o estado de Minnesota e o governo federal dos EUA em diversas políticas públicas, Anderson concluiu que o crescimento dos programas nacionais não enfraqueceu os estados e governos locais, tendo, ao contrário, melhorado seu posicionamento dentro do sistema federativo (ANDERSON, 1960, *apud* AGRANOFF, 2001). Além disso, lembramos que o Programa *No Child Left Behind*, criado em 2001, mostra que, desde George W. Bush, passando por Obama, o governo federal americano tem criado padrões nacionais e formas de coordenação intergovernamental, sem que isso acabe com o poder de implementação e negociação federativa dos governos subnacionais – principalmente dos estados.

O dilema básico tratado por Agranoff (2001) consiste em como alcançar objetivos estabelecidos pelo governo nacional, por meio da ação de outros níveis de governo autônomos, os quais podem até ser politicamente hostis ao primeiro. Essa tarefa parece ser menos difícil quando se observa que, no cotidiano das relações intergovernamentais, os recursos de poder nas mãos nos entes federativos podem favorecer a cooperação. Se por um lado o governo central necessita do poder de

implementação dos governos subnacionais para a gestão das políticas nacionais, por outro, os governos subnacionais necessitam de recursos técnicos e financeiros a serem providos pelo primeiro, além de possuir diversas atribuições cuja natureza demandaria uma postura cooperativa, quais sejam: buscar ajuda externa para administrar demandas internas; adaptar funções e serviços para o contexto local; experimentar novas funções e serviços ou novas versões dos respectivos modelos de serviços tradicionais; iniciar programas que possam ser disseminados entre pares ou adotados nacionalmente pelo governo federal; e prover meios para que a comunidade local possa participar das decisões de abrangência nacional que tenham impacto local.

Com base em estudos realizados nas últimas décadas do século XX, Agranoff (2001) busca reconstruir o aspecto colaborativo da gestão intergovernamental, o qual privilegia a cooperação, olhando para como se deu o crescimento e a mudança das relações intergovernamentais em sistemas federativos ao longo do tempo. A partir de diversas pesquisas realizadas com agentes federais, estaduais e locais, o autor constata que, de um modo geral, o governo federal não consegue ser tão dominante e poderoso em todas as situações, havendo sempre oportunidade de atuação discricionária dos entes subnacionais em algum nível. Dessa forma, a autonomia dos níveis inferiores de governo não costuma ser de fato ameaçada nos programas intergovernamentais, de forma que a flexibilidade é possível, sobretudo, nos casos que envolvem transferências de recursos vinculadas a programas, os quais podem ser usados inclusive para fortalecer iniciativas locais conexas.

Como resultado, o autor analisa que uma gestão cooperativa e mutuamente construtiva pode ser mantida no federalismo cooperativo desde que se considere quatro oportunidades importantes, decorrentes da gestão de programas intergovernamentais: (1) de negociação; (2) de alteração da responsabilidade na provisão de serviços públicos perante a população; (3) de crescimento da competência gerencial no âmbito local; e (4) de constatação da limitação da capacidade federal de acompanhar a execução local dos programas e obrigar os governos subnacionais a seguirem à risca suas diretrizes.

A gestão de programas intergovernamentais como oportunidade de negociação revela a dependência mútua dos agentes federais em relação aos agentes subnacionais para a implementação de políticas públicas. Como mencionamos anteriormente, estados e municípios precisam dos recursos técnicos e financeiros federais tanto quanto o governo federal depende da capacidade de implementação dos governos subnacionais. Além disso, o nível federal dificilmente reúne recursos e capacidade para efetivamente

controlar totalmente o processo de implementação. Como nenhum nível de governo tem condições de controlar as ações do outro, as relações intergovernamentais assumem as características de uma necessária negociação tendo em vista o imperativo do compartilhamento nas federações “partly cooperative, partly antagonistic and mutually dependent” (AGRANOFF, 2001, p. 45-46). Isso quer dizer apenas que programas intergovernamentais coordenados pelo governo federal representam uma oportunidade de negociação, mas não uma garantia que ela vá ocorrer. Nessa circunstância, a negociação depende da escolha dos governos: “while not all jurisdictions choose to take up this type of bargaining and negotiation, the opportunity remains” (AGRANOFF, 2001, p. 48).

No caso do PBF, veremos mais adiante em que medida há de fato uma atuação preponderante do governo federal no processo decisório do Programa e como se manifestam as crescentes oportunidades de negociação intergovernamental para sua gestão em espaços formais e informais de deliberação intergovernamental no âmbito das políticas de saúde, educação e, sobretudo, assistência social.

A segunda oportunidade refere-se à mudança de responsabilidade no que tange aos programas intergovernamentais, no sentido dos governos subnacionais. No caso dos EUA, com o aumento da participação estadual na implementação de políticas federais o autor relata que os estados passaram a ser cada vez mais reconhecidos como a esfera de governo mais importante na vida das pessoas, sendo identificados como principais responsáveis pela oferta de diversas políticas públicas. Veremos mais adiante que, no caso do PBF, esse movimento parece acontecer em relação aos municípios, tanto no que se refere aos procedimentos de cadastramento quanto na oferta dos serviços sociais básicos relativos à gestão das condicionalidades (ensino básico, vacinação, segurança alimentar, pré e pós natal, acompanhamento familiar etc.).

Quanto ao crescimento da competência gerencial dos governos subnacionais em decorrência de programas intergovernamentais, o autor constata a crescente habilidade dos funcionários locais em lidar com estes programas: “... growing use of governmental instruments, plus increased state programming, have made managers along the line more experienced and perhaps more able to tolerate the ambiguity and complexity of management” (AGRANOFF, 2001, p. 51). A partir de uma série de estudos analisados, o autor reconhece que, mais do que executores, os funcionários locais vêm ampliando a habilidade de compreender os programas nacionais e promover adaptações. Isso também é válido para o PBF. Estados e municípios desenvolvem estratégias específicas

para adequar as diretrizes nacionais do PBF à sua realidade local, tal como evidenciam os relatos de experiências do Observatório de Boas Práticas na Gestão do Programa Bolsa Família² e a Biblioteca Virtual do Bolsa Família³. Outra evidência do aumento da competência gerencial dos municípios na gestão do PBF está no crescente desempenho que os mesmos vêm obtendo nos resultados de cadastramento e gestão das condicionalidades (CUNHA e CÂMARA, 2008).

O quarto fator refere-se à oportunidade de constatação dos limites da capacidade federal em controlar completamente a ação dos agentes subnacionais, o que também se relaciona com o poder de implementação dos governos locais. Nesse sentido Moreno (2007) pontua que, ainda quando as políticas se realizem por meio de sistemas baseados na hierarquia, os atores possuem significativas margens de discricionariedade na execução ou cumprimento de suas tarefas. Vários exemplos utilizados por Agranoff (2001) ilustram como a transferência de recursos vinculada a programas pode apresentar flexibilidade por atender interesses dos governos locais, caso em que não poderiam ser enquadrados como meros implementadores de políticas desenhadas no centro, tal como argumenta Kincaid (1990), ou ainda meros agentes administrativos do governo central, como prevê o modelo de autoridade inclusiva de Wright (1988). Um deles é o caso de um diretor de planejamento estadual que raramente se preocupava em checar com os gestores federais a conformidade de algumas ações. Quando perguntado se não temia uma auditoria federal posterior ele respondeu: "I am a Roman Catholic. We Catholics believe it is better to ask for forgiveness later than for permission before. If the feds tell us we are out of line, we say we won't do it again and do penance if necessary!" (AGRANOFF, 2001, p. 53).

O exemplo dado anteriormente sobre a multiplicidade das formas de atuação dos gestores estaduais e municipais do PBF também contribui para constatar a pertinência desse fator de fortalecimento dos governos subnacionais decorrente da sua implementação. Vale ainda destacar interessante estudo sobre a gestão do PBF nos municípios de São Paulo e Salvador, que mostra os desafios enfrentados pelo governo federal para garantir a implementação homogênea de um programa nacional gerido por municípios com diferentes perfis institucionais e socioeconômicos (BICHIR, 2011).

² Disponível em: <http://mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/bolsa-familia/bolsa-familia/gestor/observatorio-de-boas-praticas-e-ii-premio-praticas-inovadoras>

³ Disponível em: <http://www.ipc-undp.org/mds.do>

Franzese (2010) considera a pesquisa de Agranoff fundamental para retomar a ideia da matriz federativa de Elazar (1987). Pontua que a negociação entre entes federativos para alcançar seus objetivos, dentro da matriz constitucional e a partir dos recursos de poder de que cada um dispõe, ilustra bem o jogo federativo. Enquanto Kincaid (1990) chama atenção para os recursos utilizados pelo governo federal (regulação, transferências vinculadas à implementação de programas federais e programas de transferência de renda direta à população), Agranoff (2001) ressalta os recursos que os governos subnacionais possuem nesse jogo federativo, consubstanciados no poder de implementação, diante do qual o governo central não detém capacidade de total controle. Portanto, seria o (des)equilíbrio entre os recursos de poderes dos entes federativos que configuraria situações de maior ou menor centralização/descentralização.

No caso brasileiro, cuja trajetória das políticas sociais é caracterizada pelo embate entre tendências centralizadoras e descentralizadoras, a União possui poderes de coordenação e regulamentação, enquanto os governos subnacionais, sobretudo os municípios, possuem poder de implementação (ALMEIDA, 2005; ABRUCIO, 2005; ARRETICHE, 2007). Aos estados é conferido um papel indefinido na gestão das políticas sociais, de modo a atuar genericamente na sua coordenação regional, apoiar e suprir lacunas de implementação dos municípios.

É importante destacar o movimento mais recente dos estados no sentido de melhorar seu posicionamento na gestão das políticas públicas, após um processo de ajuste fiscal e investimento em transformações gerenciais. Isso ocorreu sobretudo no final do governo Lula, passando a ampliar sua atuação nas políticas públicas, sobretudo as sociais (ABRUCIO, 2011). Segundo o autor, o problema mais complicado para atingir este objetivo não estaria mais na questão fiscal, mas na indefinição das competências estaduais e na relação federativa mais forte estabelecida entre a União e os municípios.

Essa situação de distribuição de poderes/papéis entre os três níveis de governo não é diferente no PBF. Conforme veremos no capítulo 3, enquanto o governo federal comanda sua regulamentação, coordenação e financiamento, os governos municipais respondem pela sua implementação e os estados não possuem ainda papel bem definido, atuando em princípio no apoio aos municípios no exercício de suas atribuições⁴.

⁴ É importante reconhecer que, desde o final do governo Lula, vem se constatando uma maior aproximação do governo Federal com os governadores na área do desenvolvimento social, a partir das

Assim, a partir do foco nos recursos disponíveis aos atores para a busca de seus interesses no jogo federativo, a contraposição das visões de Kincaid (1990) e Agranoff (2001) sobre consequências da cooperação para o desenvolvimento de políticas sociais, constitui uma forma interessante e alternativa de se problematizar as relações intergovernamentais do PBF, visto ir além da simples constatação de arranjos centralizados ou descentralizados e permitir explorar as diversas configurações de distribuição de poderes entre os entes nas diversas fases de implementação do Programa.

Coordenação federativa e manutenção do equilíbrio federativo

Diante dos dilemas presentes em ambos os modelos de federalismo – cooperativo e competitivo – há que se ressaltar a importância da coordenação federativa para administrar seus possíveis efeitos negativos sobre a gestão das políticas sociais. De fato, a abordagem das relações intergovernamentais em países federativos, que comportam arranjos com maior ou menor grau de descentralização, confere importância à adoção de mecanismos de coordenação, os quais Abrucio (2005) identifica como “formas de integração, compartilhamento e decisão conjunta presentes nas federações” (ABRUCIO, 2005, p. 41). Segundo o autor, nesse tipo de coordenação vigoraria “uma negociação mais constante com estados e municípios mais autônomos, tanto na elaboração quanto na implementação dos programas governamentais, de modo que toda ação federal tem de levar isso em conta” (ABRUCIO, 2010, p. 11).

Na visão de Moreno (2007), o tema da coordenação intergovernamental⁵ vem ganhando importância na medida em que, em virtude das crescentes medidas de descentralização, tem-se aumentado o número de programas cuja realização depende das relações intergovernamentais, o que, ao lado dos efeitos positivos que se associam à descentralização, aumentam também os riscos de incoerência na atividade governamental. A esse respeito cita Jordi Borja (1986, *apud* MORENO, 2007), segundo o qual os níveis superiores de governo devem ter os meios para cumprir funções de coordenação e de compensação, e não de tutela ou controle legal, assim como os entes locais e regionais devem ter meios para intervir na elaboração da política nacional.

articulações federativas em torno do Plano Brasil sem Miséria, em todas as regiões do Brasil (BRASIL, 2011g).

⁵ Embora a coordenação intergovernamental possa ocorrer em contextos não federativos, a utilizamos nesse trabalho como sinônimo de coordenação federativa.

Moreno (2007) afirma que tanto a centralização quanto a descentralização possuem vantagens e desvantagens que derivam da sua contribuição à estabilidade e convivência política e social. Dessa forma, entende que a melhor combinação entre ambas as tendências “no resulta necesariamente de un diseño o modelo a priori, sino de la respuesta a una circunstancia histórica, social y política concreta, diferente en cada caso” (MORENO, 2007, p. 56). Ou seja, o equilíbrio decorrente da tensão forças centralizadoras e descentralizadoras é único segundo uma dada situação concreta e para tanto depende de alguma estratégia de coordenação *ad hoc*.

Esse autor atribui à coordenação o *status* de princípio fundacional e operativo do federalismo. Diante dos desafios contemporâneos da gestão das políticas públicas transversais em federações, considera decisivo encontrar fórmulas de soberania compartilhada que permitam promover a cooperação entre diferentes níveis de governo, o que não seria possível sem confiança, garantias recíprocas, bilateralidade efetiva, arbitragem e procedimentos que fomentem a lealdade. Abrucio (2010) também coloca a dimensão da coordenação como um dos elementos essenciais para o sucesso do federalismo e indica diretrizes para a implementação coordenada de políticas, as quais podem ajudar a regular eventuais forças centrífugas que atuem sobre o jogo federativo. Tais diretrizes consistem na instituição de regras legais que obriguem os atores a compartilhar decisões e tarefas, na existência de fóruns federativos com a participação dos próprios entes e construção de uma cultura política baseada no respeito mútuo e na negociação no plano intergovernamental (ABRUCIO, 2005).

No caso do federalismo competitivo, Pierson (1995) considera que a interação vertical entre unidades de governo descentralizadas e governo nacional seria necessária para minimizar possíveis efeitos negativos da competição horizontal, de forma que os governos subnacionais tenderiam a demandar uma maior atuação do governo nacional (*petitioner to national government*). O autor constata ainda que as dificuldades dos governos locais em arrecadar impostos próprios os têm levado a demandar maior intervenção do governo nacional na provisão de políticas sociais. Nesse sentido, defende que a relação entre níveis de governo pode gerar resultados positivos que vão ao encontro das necessidades de todos os envolvidos, ainda que esse resultado revele um desequilíbrio entre os recursos de poder de cada ente. Na sua visão, mais do que um cabo de guerra, essa interação envolveria uma complexa mistura de competição, cooperação e acomodação, à qual damos o nome de coordenação federativa.

Na visão de Moreno (2007) a coordenação exige o consenso de diferentes atores em torno de prioridades e metas comuns, assim como o mútuo comprometimento dos recursos necessários para alcance dos mesmos. Além disso, demanda que coordenadores e coordenados tenham capacidade de intervir para transformar metas em ações, ou seja, que tenham capacidade institucional para gerir as políticas públicas. Assim, de acordo com o autor, a coordenação em um Estado federal deve assumir três direções: (1) converter o governo federal em espaço onde todas as partes intervêm para decidir sobre matérias de interesse comum, evitando a pactuação bilateral com o centro e a falta de vínculo com a sorte das demais partes; (2) articular de forma multilateral entre governos de igual ou distinto nível; e (3) articular politicamente com a sociedade.

A partir dessa perspectiva, a coordenação intergovernamental, imbuída na direção da decisão coletiva, deve se dar por meio da complementaridade de estratégias de indução que combinem competição e cooperação em prol do interesse da federação como um todo, e não de níveis de governo ou entes federativos em particular. A adoção dessas diretrizes, que buscam equacionar autonomia (*self rule*) e interdependência (*shared rule*) na atuação dos entes, se consubstanciaria na utilização de espaços e criação de oportunidades para efetivação dos processos de barganha e negociação. Assim como propõe Abrucio (2005) esses processos devem contemplar os interesses e demandas dos diversos níveis de governo, sem perder de vista a perspectiva nacional de implementação da política, legitimando as decisões tomadas e amenizando as tensões inerentes às relações intergovernamentais.

Portanto, os dilemas federativos decorrentes das interações entre níveis de governo para gestão de políticas sociais em contextos de competição ou cooperação devem ser enfrentados pela coordenação intergovernamental, sem criar situações de impasse decisório ou, no caso de este ser inevitável, oferecer instrumentos para que seja resolvido em prol dos interesses do conjunto de cidadãos e da manutenção dos princípios federativos. Agregamos ainda a esta perspectiva a necessidade de que a coordenação intergovernamental minimize o risco de coerção que possa decorrer da busca pela cooperação.

Enfim, tendo em vista os efeitos negativos que podem decorrer tanto do federalismo competitivo quanto do federalismo cooperativo, avaliamos que a coordenação e a barganha federativa são essenciais para que as relações intergovernamentais alcancem os critérios básicos que, segundo Watts (2006), são necessários para manutenção das federações, quais sejam: (1) *accountability*

democrática; (2) efetiva governança no desenvolvimento das políticas públicas; (3) preservação da diversidade por meio de autonomia genuína das unidades constituintes; e (4) coesão e estabilidade permanentes do sistema político.

De maneira geral, o enfoque da coordenação federativa no Brasil, proposto por Abrucio (2005) e desenvolvido por Franzese (2010), revela diferentes possibilidades de distribuição de poder entre os níveis de governo e contribui para evidenciar a importância das relações intergovernamentais e suas implicações para a análise da gestão de políticas sociais em nosso modelo federativo. Nesse sentido, consideramos que os dilemas decorrentes das tensões entre o valor da diversidade, existente no federalismo e o valor da homogeneidade, existente no Estado de Bem Estar, se revelam sobremaneira na trajetória do Programa Bolsa Família, além de evidenciar a importância da coordenação federativa e justificar a relevância da abordagem desse aspecto do Programa nesse estudo.

Como veremos na análise do caso do PBF, a problematização das relações intergovernamentais a partir de um olhar sobre como estão sendo utilizados os recursos de poder disponíveis para cada nível de governo na gestão do Programa, sob a perspectiva da cooperação que orienta o enfrentamento da pobreza em nosso modelo federativo, permite verificar nas estratégias de coordenação federativa do Programa para alcance dos seus objetivos a centralização de algumas funções e a descentralização de outras. Do ponto de vista do referencial teórico abordado, essa perspectiva se insere na discussão sobre a mudança na gestão de políticas sociais no federalismo brasileiro a partir da década de 1990, como veremos a seguir.

2.2 Mudanças do federalismo brasileiro e descentralização de políticas sociais na década de 1990: possibilidades de análise

Para Almeida (2005) o termo descentralização vem sendo utilizado no Brasil para descrever vários graus e formas de mudança no papel do governo nacional, por meio de: (a) transferência de capacidades fiscais e de poder de decisão sobre políticas para autoridades subnacionais; (b) transferência para outras esferas de governo de responsabilidades pela implementação e gestão de políticas e programas definidos no nível federal; e (c) deslocamento de atribuições do governo nacional para os setores privado e não-governamental.

A forma como vêm sendo conduzidas a primeira e a segunda modalidades evidenciam as estratégias da União para coordenar o processo de descentralização federativa ocorrido na década de 1990. No caso específico da transferência de atribuições para os governos subnacionais, a autora analisa que constitui procedimento necessariamente lento e negociado, pois supõe o entendimento entre autoridades dotadas de autonomia de decisão, mesmo que as situações concretas revelem maiores ou menores condições de exercício dessa autonomia, produzindo diferentes resultados conforme a política pública analisada (ALMEIDA, 2005).

A tensão entre esse processo de descentralização de atribuições na área social e as políticas de ajustamento fiscal do governo federal iniciadas na segunda metade da década de 1990, como vimos no capítulo anterior, tem sido bastante tratada no campo de pesquisa sobre federalismo, relações intergovernamentais e políticas públicas (ARRETICHE, 2000, 2007; ALMEIDA, 1996, 2001, 2005; ABRUCIO, 2005; SANO, 2008). Esse movimento chama a atenção no federalismo atual pois foi justamente com o ajuste fiscal promovido pelo Plano Real, aliado ao aumento de receita própria, que o governo federal conseguiu reunir condições institucionais para formular e implementar estratégias mais efetivas de transferência de atribuições para os governos subnacionais na área social.

Franzese (2010) analisa que essa nova dinâmica do federalismo brasileiro, que concilia descentralização com fortalecimento do governo federal, não pode ser facilmente encaixada na relação centralização-descentralização que predominou nas análises até os anos 1990. Embora a literatura tenha sido unânime acerca do movimento de descentralização promovido pela Constituição de 1988, as análises das transformações ocorridas após o Plano Real vêm sendo interpretadas de maneira diferente por diferentes autores. A autora aponta que o novo papel assumido pelo governo federal produziu uma mudança no padrão de relações intergovernamentais que vem recebendo diversas denominações segundo o ponto de vista do autor que a aborda.

Arretiche (2007) aposta na ‘continuidade da centralização’ para caracterizar essa parte da trajetória mais recente do federalismo brasileiro. Considera que, à exceção da área de educação fundamental, os sistemas setoriais das políticas sociais definidos nesse período mantiveram a concentração das funções de financiamento e normatização, dotando o governo federal de recursos institucionais para obter a adesão dos governos territoriais às suas políticas. Esta distribuição intergovernamental de funções eleva os custos dos governos subnacionais em optar pela autonomia sobre políticas, uma vez que

esta escolha implicaria renúncia às transferências federais num contexto de frágil capacidade fiscal e administrativa que assola a maior parte deles.

Segundo a autora, em que pesem as relevantes transformações ocorridas no período recente, a manutenção da estrutura previamente centralizada de distribuição de funções que centraliza o financiamento e a normatização no governo federal faz com os governos territoriais sejam dotados de ‘autonomia política’, mas tenham limitada sua ‘autonomia sobre políticas’. Considera ainda que isto ocorre “porque no ideal normativo da federação Brasileira, o princípio da homogeneidade no território nacional tem precedência sobre o princípio de sua autonomia sobre políticas” (ARRETCHE, 2007, p. 9). Como exemplo desse fenômeno da centralização a autora se refere ao caso do Programa Bolsa Família, na medida em que “a existência prévia ou presente de programas estaduais ou municipais não apenas não inibiu a emergência de um programa nacional, coordenado pelo executivo federal, como de fato constituiu a base para sua existência” (ARRETCHE, 2007, p. 17).

Almeida (2005) utiliza o termo ‘recentralização’ para analisar esse movimento. Embora reconheça que o governo federal tenha desempenhado papel essencial no redesenho das relações intergovernamentais para o provimento de serviços sociais, garantia da estabilidade econômica e equilíbrio fiscal, a autora questiona se não seria possível afirmar que está em curso um processo de recentralização, depois de uma década e meia de experiência descentralizadora. Como exemplo dessa recentralização a autora cita o desenvolvimento dos programas de transferência de renda pelo governo federal: “a criação desses programas significou uma ruptura com o modelo prévio de federalismo cooperativo, predominante na área social, e uma volta clara à formas centralizadas de prestação de benefícios sociais” (ALMEIDA, 2005, p. 38). No entanto, a conclusão da sua análise sobre a hipótese da recentralização é negativa. Após uma análise da trajetória recente do federalismo brasileiro, sob as perspectivas fiscal e social, a autora constata que embora realmente esteja em curso a centralização de algumas funções, não é possível afirmar que esse seja um processo mais amplo. Nesse sentido argumenta que a federação Brasileira é um arranjo complexo em que convivem tendências centralizadoras e descentralizadoras, impulsionadas por diferentes forças, com motivações diversas, produzindo resultados variados.

Abrucio (2005), por sua vez, adota o vetor analítico da ‘coordenação federativa’ com o intuito de ir além da dicotomia centralização/descentralização. O autor entende que uma atuação coordenadora do governo federal seria necessária tendo em vista os

problemas financeiros e administrativos que dificultam aos governos subnacionais assumir encargos. Todavia essa prerrogativa deve ser exercida sem ferir os princípios básicos do federalismo, como a autonomia, a barganha, os controles mútuos e o pluralismo associados ao relacionamento intergovernamental. Analisa que embora as iniciativas adotadas pelo governo federal nesse período tenham obtido êxito na limitação à irresponsabilidade fiscal de governadores e prefeitos, bem como na nacionalização de políticas de saúde, educação e transferência de renda, o fortalecimento dos fóruns federativos de discussão e negociação entre os níveis de governo permanece com um desafio.

Na mesma linha de Abrucio (2005), Franzese (2010) propôs uma abordagem com base na ideia da não-centralização, formulada no âmbito da teoria do federalismo como pacto. Essa abordagem pressupõe descentralização/centralização como processo, e não como resultado, valorizando a dimensão do compartilhamento entre entes autônomos, inerente ao federalismo. Nessa situação, a cooperação emerge como estratégia mais adequada para se alcançar objetivos comuns aos entes, devendo ser induzida por meio de coordenação intergovernamental, de forma que seja mais vantajoso para os mesmos atuar em conjunto do que de forma independente.

A autora utiliza essa abordagem na análise da relação entre as mudanças no federalismo brasileiro na década de 1990 e o processo de criação dos sistemas de políticas públicas nas áreas de educação, saúde e assistência social. A superação do isolamento entre as esferas de governo ocorrido no período imediato após a Constituição Federal teria se dado por meio da promoção de um padrão de relações intergovernamentais mais cooperativo, a partir de sistemas de políticas públicas que conciliam a nacionalização de políticas sociais com descentralização e negociação federativa. Ao contrário do que predomina na literatura nacional, a autora considera que a concentração de poderes normativos no governo federal não resultou em centralização na implementação dos sistemas de políticas públicas analisados, tendo, ao contrário, auxiliado no progressivo fortalecimento dos municípios, que passaram a ser cada vez mais considerados figuras-chave na efetividade das políticas públicas no modelo federativo brasileiro (FRANZESE, 2010).

Cabe ainda ressaltar que a implementação municipal pós-Constituição de 1988 foi um grande desafio, por conta do legado centralizador na área social, da heterogeneidade dos municípios e, sobretudo, porque não houve um projeto imediato para ordenar a descentralização. Sem levar isso em conta, a visão da recentralização não

percebe como foi necessário, num segundo momento, um avanço coordenador maior do governo federal, e, num terceiro momento, a constituição de um jogo federativo mais equilibrado.

É, enfim, na perspectiva de Abrucio (2005) e de Franzese (2010) que orientamos a presente análise sobre as relações intergovernamentais na implementação do PBF. Com base nessas abordagens, e com o apoio dos subsídios teóricos fornecidos pela literatura internacional aqui adotada (ELAZAR, 1987; WRIGHT, 1988; PIERSON, 1995; KINCAID, 1990; AGRANOFF, 2001; OBINGER *et al*, 2005), que inclusive subsidiam vários dos argumentos dos autores brasileiros, buscamos demonstrar a insuficiência da teoria que entende haver um movimento de recentralização do federalismo brasileiro (ARRETCHE, 2007).

É importante pontuar que a abordagem desenvolvida por Abrucio (2005) e Franzese (2010) tem sido aplicada em políticas setoriais, sobretudo nos sistemas da saúde, educação e assistência social. Nosso estudo busca ir além desse patamar e aplicá-la na trajetória de um programa federal, justamente aquele que é muito citado (PBF) como exemplo de tendências centralizadoras do federalismo brasileiro. Buscamos demonstrar que a trajetória mais recente do PBF revela um crescente espaço de negociação intergovernamental, sobretudo para sua implementação pelos municípios. Esse movimento teria se iniciado e se fortalecido a partir da decisão do Programa em se articular de forma mais intrínseca aos sistemas de políticas públicas, sobretudo de assistência social, de modo a resolver o dilema colocado pela necessidade de se compatibilizar a homogeneidade, necessária para a implementação de uma política redistributiva nacional, com a atribuição de implementação local prevista pelo nosso modelo federativo, num contexto de fragilidade institucional em que atuam boa parte dos municípios. Desse modo, no caso do PBF consideramos que o desenvolvimento de sua perspectiva intersetorial, em uma perspectiva multidimensional de combate à pobreza, afetou suas relações intergovernamentais e por isso é importante também considerá-la na análise de suas estratégias de coordenação federativa.

O fenômeno da pobreza é considerado uma questão transversal tendo em vista que não conhece limites territoriais, funcionais e administrativos (MORENO, 2007). Dessa forma, a análise do enfrentamento de questões dessa natureza em contextos federativos pressupõe um referencial analítico que combine perspectivas de interação entre atores intergovernamentais e intersetoriais (MORENO, 2007). Dado que o desenvolvimento das políticas sociais afeta o federalismo (OBINGER *et al*, 2005),

consideramos importante destacar o componente intersetorial cada vez mais presente nos arranjos institucionais de gestão das mesmas, sobretudo naquelas que possuem o desafio de enfrentar questões transversais, cujas causas e manifestações possuem múltiplas dimensões.

Esse é o caso das políticas de transferência de renda condicionada no Brasil, na forma do Programa Bolsa Família, que associou o benefício financeiro de responsabilidade do governo federal, às condicionalidades de saúde, educação e assistência social, cujos serviços devem ser prestados e acompanhados pelos municípios. A intersetorialidade do PBF com os sistemas dessas políticas sociais decorre da perspectiva multidimensional da pobreza que o Programa encerra, tendo constituído instrumento pelo qual uma iniciativa de natureza centralizada como a transferência de renda passou a ser articulada a outras iniciativas descentralizadas, que se baseiam na oferta de serviços, produzindo impactos no seu arranjo federativo.

Em suma, consideramos nesse trabalho que o desenvolvimento da natureza intersetorial do PBF permitiu o estabelecimento da sua relação com os sistemas de políticas públicas, de modo a lidar com o dilema de implementação de políticas sociais no federalismo brasileiro. É com esse enfoque da intersetorialidade, como característica da trajetória do PBF que vem influenciando mudanças no seu padrão de relações intergovernamentais, que abordaremos nos tópicos a seguir a sua aplicação na gestão de políticas sociais.

2.3 Intersectorialidade e políticas sociais

Embora seja ampla a teoria sobre a relação entre federalismo e políticas sociais, constatamos que pouco tem sido escrito sobre as consequências da intersectorialidade nesse processo complexo de interação entre atores de múltiplos níveis e áreas de atuação. Para isso contribui uma ainda incipiente discussão sobre a intersectorialidade, a qual, segundo Nuria Cunill Grau, carece de “... una teoria desarrollada sobre la que fundar un marco de análisis” (CUNNIL GRAU, 2005, p. 1). Nesse sentido, a presente seção aborda a relação entre federalismo e intersectorialidade na gestão de políticas sociais.

Conceito e aplicações da intersectorialidade

Para Nuria Cunnil Grau (2005) a noção de intersectorialidade remete à integração de diversos setores com vistas à solução de problemas sociais. A autora destaca dois pressupostos, um de natureza política e outro de natureza técnica, no sentido de fazer um aprofundamento conceitual do tema a partir da análise de uma série de estudos de caso onde esta é aplicada em países da América Latina.

O pressuposto político da intersectorialidade se refere à premissa de que a integração entre setores permite a busca de soluções integrais para um mesmo problema, ou seja, todas as políticas públicas que busquem estratégias globais de desenvolvimento devem ser planejadas e executadas intersectorialmente. Entende-se aqui por setores as áreas especializadas do conhecimento (educação, saúde etc.) que tradicionalmente têm organizado a ação do poder público.

Já o pressuposto técnico consiste na premissa de que a integração entre setores permite que as diferenças entre eles possam ser usadas produtivamente para resolver problemas sociais, ou seja, a intersectorialidade cria melhores soluções que a setorialidade porque permite compartilhar recursos que são próprios de cada setor. Neste caso, os setores também podem coincidir com as grandes lógicas de ação coletiva e mecanismos de coordenação social (setor público, setor social e setor mercantil).

A autora pontua que intersectorialidade desafia dois dos principais postulados tradicionais da gestão das políticas sociais: a estrutura da administração pública, caracterizada por ministérios setoriais, e os mecanismos setoriais de atribuição de recursos. O modelo de gestão intersectorial do PBF dialoga com a primeira perspectiva ao associar-se com políticas dos Ministérios da Educação e da Saúde, bem como estar alocada em uma Secretaria diferente⁶ da assistência social, ainda que no âmbito de mesmo Ministério (MDS). No que diz respeito à perspectiva da atribuição de recursos, registramos que o PBF consta da mesma função orçamentária da assistência social (função 08) no Orçamento Geral da União, e provê recursos para sua gestão no âmbito das três políticas articuladas (saúde, educação e assistência social) por meio do Índice de Gestão Descentralizada (IGD), repassados a partir do Fundo Nacional de

⁶ O PBF está na Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) e o SUAS está na Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS).

Assistência Social, cuja execução deve ser compartilhada pelas três políticas no nível local⁷.

É importante ressaltar que, à luz da definição de Cunnil Grau (2005) de que a intersetorialidade remete à integração de diversos setores, a relação entre PBF e o SUAS não seria estritamente intersetorial, visto que ambos atuam no setor da assistência social. Todavia, avaliamos que a trajetória dos programas de transferência de renda condicionada no âmbito da assistência social só começou a se definir num período mais recente, a partir da sua alocação no mesmo Ministério (MDS). Vieira (2011) considera, inclusive, que a criação do MDS merece destaque porque se constitui em um divisor, no que diz respeito à condução das políticas públicas de assistência social e transferência de renda. De fato, embora os programas de transferência de renda condicionada claramente se enquadrem na categoria dos benefícios assistenciais não contributivos, eles surgiram e se expandiram no Brasil por fora da trajetória central da política de assistência social, com comunidades e trajetórias muito diferentes, de modo que, do nosso ponto de vista de análise, na prática, seria possível abordar a relação entre PBF e SUAS como intersetorial.

Bronzo (2007) aponta que a tensão entre especialização (necessária para atender demandas diferenciadas) e integralidade (para possibilitar uma visão global sobre as pessoas atendidas e seus problemas) evidencia a necessidade de mudanças substanciais nos modelos tradicionais em gestão pública no que se refere à capacidade das políticas de darem respostas que tenham aderência às necessidades da população ou do território. Tais mudanças fazem-se necessárias porque a gestão segmentada, hierarquizada e setorializada já não responde aos desafios atuais, que sinalizam rumo a um “... modelo dinâmico, baseado na proximidade, na participação, com ênfase na descentralização e habilitação no campo da oferta de serviços, o que remete ao papel estratégico e relacional dos agentes” (BRUGUÉ, s.d *apud* BRONZO, 2007).

Entendida como uma estratégia para solução de problemas, a intersetorialidade tem maiores condições de ser demandada em cenários onde há: (1) temas ou problemas que ultrapassam a esfera de competência de um órgão; (2) projetos que envolvem a cidade como um todo; (3) contextos de descentralização da execução de políticas sociais; e (4) contextos de centralização da formulação ou coordenação das políticas sociais (CUNNILGRAU, 2005). Dada a abrangência multidimensional da pobreza com

⁷ Maiores detalhes sobre o funcionamento desse indicador, mecanismos de repasse e utilização dos respectivos recursos são tratados no capítulo 5.

que trabalha o PBF avaliamos que, em maior ou menor medida, ele se enquadra em todos esses casos.

Para Cunnill Grau (2005), a intersectorialidade sugere uma nova institucionalidade, de caráter plural, que induz a melhores padrões de desempenho organizacional e se materializa por meio de formas estruturais com distintas combinações institucionais, dependendo do seu âmbito de aplicação. Esse âmbito poderia desdobrar-se em duas perspectivas principais: (1) na abrangência das políticas públicas (todas as políticas, só as políticas sociais, só as políticas sociais de combate à pobreza etc.) e (2) nas fases de gestão das políticas públicas (formulação, implementação etc.).

Intersetorialidade na perspectiva do enfrentamento da pobreza

Bronzo (2007) parte do entendimento de que a pobreza é um problema coletivo que diz respeito à forma como a sociedade está estruturada, de maneira que seu enfrentamento deve concentrar decisões não só econômicas, mas também sociais. Nesse sentido destacamos duas perspectivas bastante trabalhadas nas pesquisas especializadas: uma relativa ao conceito de pobreza absoluta – vinculada às questões de sobrevivência física e medida pela insuficiência de renda – e outra de pobreza relativa – relacionada com a desigualdade e definida em função do modo de vida predominante na sociedade em questão. No primeiro caso ela se refere à questão monetária, enquanto que, no segundo, é comumente mensurada por indicadores multidimensionais (ROCHA, 2003).

Bronzo (2007) explica que essas múltiplas dimensões da pobreza são reconhecidas nos enfoques mais recentes sobre o tema (necessidades básicas insatisfeitas, capacidades, exclusão social, vulnerabilidade e riscos etc.). Embora admita a permanência da centralidade econômica na qual se fundamenta a pobreza absoluta, entende que ela não é suficiente para caracterizar e orientar a superação das condições de privação, sobretudo na sua forma crônica. Considera que a insuficiência de renda é apenas manifestação de condições relacionadas a outras causas como: acesso precário a bens e serviços relacionados a políticas de proteção social; inserção precária no mundo do trabalho em termos não só de renda, mas de identidade e dignidade social; fragilidade dos laços sociais, mecanismos de solidariedade e reciprocidade; desestruturação de aspectos subjetivos relativos a valores e atitudes; e dimensão da territorialidade, expressa no estigma e na segregação (CORERA, 2002 *apud* BRONZO, 2007).

A autora considera ainda que, em oposição à pobreza temporária, a pobreza crônica remete à sua intensidade e duração, tendo a transmissão intergeracional como característica e causa. Nestes termos, seu enfrentamento pressupõe conhecer como seus determinantes se relacionam, reforçando-se mutuamente para a perpetuação da situação através de gerações. Em outras palavras, para superar a pobreza crônica, as políticas devem responder ao conjunto de fatores que estão na sua base, atuando sobre os elementos estruturais que a perpetuam e reproduzem.

Para conceber a pobreza em toda sua amplitude e complexidade faz-se necessário um olhar embasado pela perspectiva da integralidade como um dos elementos da intersetorialidade. Isso significa fazer com que as políticas públicas atuem de maneira integrada junto ao cidadão em situação de pobreza, a partir de sua história de vida e no território onde vive. Significa não identificar numa mesma pessoa vários indivíduos segundo os problemas vivenciados em relação à renda, saúde, educação etc. É, portanto, a partir do caráter multideterminado e multidimensional das condições de privação que caracterizam a pobreza que se manifesta a intersetorialidade, de forma a articular políticas compensatórias com políticas estruturais que atuem na sua reprodução. Nas palavras de Bronzo (2007):

... para fazer frente à problemática da pobreza crônica, levando em conta sua complexidade, a consequência é desenhar estratégias de intervenção capazes de abranger distintos setores das políticas públicas, remetendo à atuação conjunta e necessária de vários programas e iniciativas sociais, que devem incidir diferentemente na diversidade de situações e momentos nos quais a pobreza se instala, se mantém ou é enfrentada no plano individual, familiar e comunitário. (BRONZO, 2007, p. 10).

Aplicando-se essa discussão ao PBF, consideramos que o Programa dialoga com a perspectiva multidimensional da pobreza ao estruturar suas ações em três dimensões, quais sejam: (1) alívio da pobreza por meio da transferência de renda; (2) rompimento do ciclo intergeracional da pobreza e reforço do acesso ao acesso aos direitos sociais básicos por meio do acompanhamento de condicionalidades de saúde, educação e assistência; e (3) desenvolvimento de capacidades dos membros das famílias por meio da articulação de programas complementares.

Intersetorialidade na gestão das políticas sociais

Na visão de Bronzo (2007) a intersetorialidade exige que os objetivos, estratégias, atividades e recursos de um setor sejam considerados a partir dos objetivos,

estratégias, atividades e recursos de outros setores. Cunnil Grau (2005), por sua vez, argumenta que, no que se refere às políticas sociais, a intersetorialidade requer arranjos institucionais próprios, diferentes dos tradicionais arranjos baseados na atuação segmentada do poder público, podendo se desenvolver por meio de uma reorganização administrativa ou estratégias de gestão integrada, baseadas no território, na população ou na família.

Uma série de obstáculos à intersetorialidade decorre da percepção das diferenças de poder que se manifestam, sobretudo, no compartilhamento de recursos, responsabilidades e ações, dadas as resistências de se incorporar novas lógicas às políticas existentes e a heterogeneidade de interesses e visões que as sustentam. Como evidência disso, Bronzo (2007) destaca a baixa prevalência de sistemas de informação compartilhados e o predomínio de repasses financeiros que fortalecem a lógica setorializada. Nesse sentido, analisa que não basta o planejamento intersetorial entre os setores envolvidos, sendo imprescindível que a atuação conjunta esteja confirmada nos orçamentos dos entes concretos, assim como nos seus sistemas de gestão, monitoramento e avaliação.

Tal como nos processos de coordenação federativa, esses requisitos requerem processos de negociação e de decisão custosos e demorados. Para tanto, Cunnil Grau (2005) sugere a criação de estruturas organizacionais ou processos formais deliberativos que habilitem os participantes a influir na definição dos problemas e soluções. Outra possibilidade consiste em adotar um projeto compartilhado em termos de políticas públicas proativas para o enfrentamento de um problema transversal às políticas sociais de um modo geral, provendo um marco não somente teórico, mas também politicamente afinado com o enfoque intersetorial.

Embora não pretenda substituir as estruturas setoriais existentes, as quais tradicionalmente não se relacionam horizontalmente e atuam sob uma perspectiva hierarquizada, a intersetorialidade pode implicar a adoção de estruturas transversais com vistas a integrar as ações promovidas pelas estruturas setoriais (SERRA, 2004 *apud* BRONZO, 2007). Enquanto as capacidades de produção de serviços pertencem principalmente às estruturas verticais e setoriais, as estruturas transversais dedicam-se ao relacionamento e ao conhecimento que alimentam as organizações com visões específicas e objetivos estratégicos de mudança social. Ou seja, as primeiras se dedicam à execução da política setorial propriamente dita, e as últimas se dedicam ao desenho de

objetivos, planejamento estratégico, monitoramento e avaliação do processo, resultados e impacto da ação integrada entre as várias políticas.

De maneira mais específica, a perspectiva relacional dos agentes, decorrente da integralidade, ajuda a fazer a conexão da intersetorialidade com as relações intergovernamentais. Para Bronzo (2007), a integralidade é inerente à intersetorialidade não só na articulação de ações de atores de um mesmo nível de governo, mas também na interdependência entre diferentes níveis de governo. Com relação a esse ponto, Cunnil Grau (2005) reconhece que não é indiferente o local de materialização da intersetorialidade. Afirma que é relevante a discussão sobre a qual nível de governo deve se atribuir as responsabilidades básicas pela gestão de políticas públicas integradas. Fator chave para isso seria a natureza da política em questão.

No caso das políticas de combate à pobreza, Bronzo (2007) constata um razoável consenso na literatura quanto a dois entendimentos: de que devem extrapolar a especificidade das políticas sociais e abarcar o conjunto das políticas públicas, inclusive as econômicas; e de que exigem a atuação conjunta de políticas desenvolvidas por diversos setores da sociedade e distintos níveis de governo. Nesse sentido, replicamos aqui o destaque conferido pela autora à pertinente constatação de outros autores:

O importante não é a atribuição de funções e responsabilidades a um determinado nível de governo ou a um certo ente público ou privado, senão a política que se pretende impulsionar e os objetivos que ela persegue. Em torno dessa política, os atores compartilham responsabilidades e atribuições. (BRUGUÉ *et al*, 2002, p. 4 *apud* BRONZO, 2005)(grifo nosso)

Em nossa avaliação, dado seu objetivo de combate à pobreza, a essência da intersetorialidade que caracteriza o Programa Bolsa Família é de que múltiplos atores (governamentais e não governamentais) de distintos setores (saúde, educação, assistência social etc.) e níveis de governo compartilhem o objetivo do seu enfrentamento e articulem suas ações em torno disso. Prud'Homme (1995) coloca essa questão na perspectiva de como esses diferentes atores e setores podem se organizar para entregar determinada política pública:

Often the problem is not so much whether a certain service should be provided by a central, regional or local government, since the service has to be provided with the intervention of all three levels of government. The real challenge is how to organize the joint production of the service.(PRUD'HOMME, 1995, p. 31) (*grifo nosso*)

Para tanto, o autor indica diversas formas pelas quais essa organização cooperativa poderia ocorrer do ponto de vista do federalismo, tais como transferências de recursos, subsídios, delegações, restrições, pisos e tetos, o que constituem elementos das estratégias de coordenação federativa que vêm norteando a descentralização das políticas sociais no Brasil. No caso específico do PBF, a articulação dessa pluralidade de atores governamentais distribuídos em níveis de governo e setores de políticas sociais, envolvidos na complexa tarefa de combate à pobreza, vem demandando a priorização da estruturação da lógica intergovernamental de funcionamento do Programa, primeiro na dimensão de transferência de renda e, depois, na sua dimensão de condicionalidades.

Para identificar como esse processo se refletiu no aperfeiçoamento das estratégias de coordenação federativa do PBF ao longo do tempo faz-se necessário, ainda, explorar melhor o fenômeno da coordenação federativa do enfrentamento de questões transversais (MORENO, 2007), como veremos a seguir.

2.4 Coordenação federativa no enfrentamento de questões transversais

Wright (1988) afirma que importantes variáveis distinguem a área de atuação de uma política pública em relação às outras, o que determina, no que concerne às relações intergovernamentais, que nível de governo predomina em relação a determinado assunto, quem participa de forma coadjuvante e quem exerce qual nível de influência sobre os resultados e impactos.

Para explicar essa perspectiva o autor adota a tipologia de políticas públicas elaborada por Lowi (1972, *apud* WRIGHT, 1988), a qual se divide em (1) de fronteiras/jurisdicionais, (2) distributivas/desenvolvimento, (3) regulatórias e (4) redistributivas.

As primeiras referem-se à constituição dos entes federativos e portanto, em prol da princípio da uniformidade no federalismo, devem ser tratadas pelo nível superior de governo.

As políticas distributivas e de desenvolvimento proveem subsídios para encorajar atividades privadas, conferindo benefícios governamentais tangíveis (créditos, isenções) para firmas, indivíduos e grupos. Uma das políticas distributivas mais proeminentes é a de desenvolvimento econômico, geralmente de cunho estadual/regional.

Já as políticas regulatórias organizam-se em torno de assuntos que envolvem restrições ou cargas impostas⁸ por um nível de governo ou ente federativo aos demais. Do ponto de vista das relações intergovernamentais, tais políticas importam porque a interdependência cria um alto potencial de conflito, demandando a ação coordenada dos níveis de governo.

Aqui nos interessam as políticas redistributivas, as quais englobam as políticas sociais, em cujo rol se inserem ações de combate à pobreza. Segundo Wright (1988), esse tipo de política é frequentemente identificado como de soma-zero, expressando o conflito entre os pagadores de impostos e os recebedores das políticas de bem estar, onde o ganho de um equivaleria à perda do outro. Tendo em vista comportar um nível de conflito maior que as outras, as mudanças nesta arena de políticas públicas seriam caracterizadas pelo incrementalismo, ocorrendo de modo gradual e modesto.

Diversos autores, ligados ou não à área de finanças públicas, defendem que as políticas redistributivas sejam nacionais (PRUD'HOMME, 1995; DONAHUE, 1997; PETERSON, 1995; BROWN e OATES, 1987). Na mesma linha, Wright (1988) afirma que as políticas redistributivas costumam ser nacionalmente financiadas, mas dependem dos estados e governos locais para executá-las e até contribuir para o seu financiamento. De maneira mais específica, Prud'Homme (1995) defende que a descentralização de políticas dessa natureza seria mais difícil ou mesmo impossível por duas razões: (1) porque a descentralização tende a tratar desigualmente os iguais de uma federação e (2) porque essas políticas pressupõem altos níveis de taxaço para ter o que redistribuírem, o que atrairia mais pobres e afastaria os mais ricos, tornando insustentável sua manutenção ao longo do tempo, tal como argumenta Pierson (1995) a respeito do 'efeito magnético do Estado de Bem Estar' e do fenômeno da 'corrida para a base'.

Avaliamos que o envolvimento de múltiplas jurisdições na produção de políticas redistributivas produz sobreposições de valores como diversidade, autonomia e uniformidade, evidenciando a tensão entre federalismo e Estado de Bem Estar social tratada anteriormente. É nesse campo que as políticas sociais constituem importante estratégia de intervenção do poder público sobre o que Moreno (2007) identifica como 'questões transversais'. Para esse autor, tais problemáticas estão aumentando visivelmente no federalismo atual, trazendo problemas de coordenação devido ao fato

⁸ O autor cita como exemplo a definição de um único estado americano (*South Carolina*) para armazenar o lixo nuclear de todos os outros. Nesse caso os custos para este estado são altos (riscos de contaminação) e os benefícios para todos são marginais.

de que não reconhecem limites funcionais, territoriais ou administrativos, de modo que as suas causas e efeitos se encontram inter-relacionados ou mutuamente determinados. Como exemplo cita o narcotráfico, que apesar de ser de competência federal, gera consequências sanitárias, sociais e criminais que devem ser atendidas no nível regional e local.

O enfrentamento da pobreza se insere na categoria das questões transversais e demanda a atuação intersetorial das políticas sociais mediante um olhar técnico e político sobre as suas causas, tendo como foco a pessoa em sua história de vida e no território onde vive. É portanto em torno dos problemas práticos do dia-a-dia, vividos pelas pessoas em situação de pobreza, que deve ser estruturada uma política que vise ao seu enfrentamento. E é em torno dessa política e de seus objetivos que os atores de diversos setores e níveis de governo devem compartilhar responsabilidades e atribuições. Dessa forma, para além da necessidade de um tratamento intersetorial, destacamos a argumentação de Moreno (2007) no sentido de que é necessário incluir a perspectiva intergovernamental no enfrentamento da pobreza.

Um caminho para tanto implica substituir a tradicional indagação ‘a que nível de governo corresponde um determinado problema?’ pela indagação ‘a que combinação de governos corresponde a atenção de determinado problema?’. Segundo o autor, essa pergunta remete a um paradoxo do governo contemporâneo, que se fragmenta cada vez mais, em um entorno onde aumenta a interação e a interdependência, sobretudo na área social. Para além da divisão legal-formal do poder, Moreno (2007) pontua que as múltiplas conexões institucionais, exigidas pelas políticas que buscam enfrentar as questões transversais, implicam a presença de uma dimensão territorial junto às responsabilidades funcionais. De fato, as políticas sociais se relacionam com problemáticas complexas que requerem a união de esforços de diferentes organizações não somente no interior de um mesmo governo, mas também de outros níveis de governo implicados administrativa e geograficamente.

Essa constatação permite verificar a crescente vinculação da intersetorialidade às relações intergovernamentais na gestão das políticas sociais contemporâneas, visto indicar que a natureza transversal dos grandes temas sociais demanda respostas em dois níveis: intra e intergovernamental. No primeiro caso elas se concretizam por meio de políticas multisetoriais baseadas na conjunção de esforços, conhecimentos e recursos de diversas entidades de um mesmo nível de governo. O segundo caso implica a coordenação entre instituições de governos distintos, de igual ou diferente nível. A

intersetorialidade e a gestão intergovernamental são portanto modalidades de respostas cada vez mais frequentes da administração pública a um entorno complexo, ao mesmo tempo em que são manifestações da própria complexidade interna da gestão de políticas sociais em contextos federativos contemporâneos.

A problemática relativa à interação entre federalismo e intersetorialidade na gestão de políticas públicas é um tema ainda pouco tratado pela literatura. Dessa forma, para orientar nossa reflexão sobre o mesmo, nos baseamos no trabalho de Moreno (2007), o qual explorou essa perspectiva no período recente, em trabalho premiado pelo Congresso Latino Americano de Administração Pública – CLAD.

A partir da definição de Elazar (1987) sobre o federalismo, Moreno (2007) chama atenção sobre as repercussões da intersetorialidade em relação à equação federal (federalismo = autogoverno + governo compartilhado), argumentando que a solução para tanto seria a compatibilidade do autogoverno em algumas matérias, com o co-governo em outras. Além da natureza transversal e complexidade dos problemas sociais trazerem consigo assuntos que ultrapassam fronteiras e capacidades político-administrativas existentes, duas outras ideias básicas se inferem dessa relação: (1) há uma tendência inexorável à ampliação do espaço compartilhado, e, por conseguinte, dos espaços de decisão comum; e (2) a eficiência e efetividade do governo em uma federação dependerão crescentemente do nível de coordenação que faça possível uma ação pública coletiva, sustentada no aprofundamento do autogoverno e no desenvolvimento de mecanismos de co-governo.

Enfim, a existência de questões de natureza transversal demanda soluções que impliquem intervenção conjunta de organizações de diversos setores que pertencem a níveis de governos distintos. Essa constatação desafiaria a teoria federalista tradicional que se assenta sob um modelo de funcionamento do Estado a partir de distintos centros de decisão política, sob o modo de um equilíbrio territorial de poderes regulado por uma constituição escrita. Na opinião de Moreno (2007), essa teoria tem se mostrado insuficiente para analisar as formas pelas quais se rearticulam as sociedades e seus governos hoje em dia. Falta à mesma uma perspectiva que extrapole fronteiras territoriais e inclua a articulação entre setores com estruturas próprias e diferenciadas de funcionamento intergovernamental. Dessa forma, faz-se necessário conferir maior atenção ao tema da intersetorialidade na gestão intergovernamental das federações, assunto que o autor afirma ser pouco considerado, tanto em termos de conhecimento, quanto para efeitos de tomada de decisão no campo das políticas públicas.

Dada a complexidade do escopo das questões transversais, Moreno (2007) defende que a coordenação constitui fator determinante de viabilidade das políticas que busquem enfrentá-las, sobretudo em sistemas federativos onde as relações intergovernamentais por si só já demandam organização. Dessa forma, defende o aperfeiçoamento de outra face da coordenação federativa, relativa à intersetorialidade, por meio da qual destaca a transversalidade como técnica de coordenação horizontal que estabelece causas de relação entre as unidades para que trabalhem conjuntamente, aportando cada uma seus conhecimentos especializados para a melhor consecução dos objetivos comuns da estrutura burocrática pública.

Entendendo a coordenação de forma mais ampla, esse autor coloca que a mesma tem a ver com a ativação, sintonização e organização de esforços dispersos, consistindo em atividade de natureza essencialmente política, a qual, por meio de concertações formais e informais, busca a conciliação de interesses, a compatibilização de autonomias, a harmonização de metodologias de ação e a gestão de interdependências em distintos cenários da atividade de governo (entre unidades, setores, níveis de governo, organizações não-governamentais e entidades internacionais).

É possível verificar o sucesso ou limite de uma estratégia de coordenação na medida em que ocorre uma convergência de ações dos diferentes atores envolvidos no processo em prol do objetivo comum a ser alcançado. Para tanto, a eficácia das políticas que visem a enfrentar questões transversais depende da capacidade de interação e negociação intra e intergovernamental dos entes federativos ou, nas suas próprias palavras, “del establecimiento y consolidación de um tejido relacional o funcional eficaz entre los distintos niveles de gobierno y dentro de cada uno de ellos” (MORENO, 2007, p.87).

Moreno (2007), no entanto, não vê na coordenação uma panaceia. Analisa que não se deve esperar dela mais do que pode oferecer: que promova o encadeamento dos processos e sirva para facilitar a resolução de conflitos entre diferentes atores. Segundo o autor, a coordenação por si só não resolve a falta de compartilhamento de interesses, a incompatibilidade de objetivos e a inexistência de capacidades ou de recursos, mas pode contribuir para uma forma de governar mais eficiente mediante a apropriada alocação e inter-relação entre os distintos elementos que se requerem para produzir um resultado ou efeito determinado. A essência do ponto de vista de Moreno (2007) é de que a coordenação não é tudo, mas é pressuposto indispensável de uma ação coletiva coerente e sistêmica.

Além dos problemas de coordenação serem estruturais ao sistema federal, dada a inexorável fragmentação da autoridade associada à descentralização, eles se tornam mais complexos pelo escopo das questões transversais. Uma questão fundamental nesse sentido consiste no fato de que as possibilidades de execução e coordenação das políticas têm a ver com as capacidades institucionais dos governos para formular políticas próprias e operacionalizar projetos conjuntos, o que demanda instituições com capacidade para desenvolver, com eficácia e eficiência, não apenas as próprias atribuições, mas também interagir com outras na adoção e implementação de políticas públicas em áreas de interesse recíproco ou compartilhado.

A coordenação adquire ainda maior relevância quando, no desenvolvimento das ações, intervém um maior número de atores pertencentes a diferentes âmbitos jurisdicionais com palpáveis diferenças em sua capacidade de gestão. Segundo Moreno (2007), essa é uma variável que explica, em boa parte, a existência de trajetórias e resultados diferenciados na gestão de diversas políticas sociais. No caso do PBF a diversidade da capacidade institucional dos estados e municípios brasileiros constitui um grande desafio para a coordenação federativa do Programa que, como apontamos anteriormente, lida com o dilema de ser uma política nacional redistributiva, implementada localmente, que busca resultados homogêneos em todo o território brasileiro.

Outro grande desafio da coordenação consiste em buscar soluções baseadas na negociação entre os atores, que devem ser mais intensas quanto maior for a dependência mútua entre os mesmos. De fato, a negociação é pertinente em estratégias de coordenação tanto do ponto de vista intersetorial quanto intergovernamental. O que importa é o potencial de cada estratégia para atrair os interesses de cada ator, seja ele uma unidade de governo, um sistema setorial ou, ainda, uma estrutura setorial de uma unidade de governo.

Sob a perspectiva intersetorial é importante ainda que a estratégia de coordenação conte com um legitimador maior por trás da atuação conjunta entre diferentes setores. No caso das políticas de combate à pobreza, normalmente as intervenções intersetoriais são capitaneadas pela assistência social, contando com intensa participação das demais políticas como saúde, educação, trabalho etc. Nesse caso, a legitimação dessa área como articuladora das demais pode ter origem tanto em uma diretriz de governo quanto em uma determinação legal. No caso do PBF, para além da determinação legal de que as áreas de educação e saúde devem se articular ao

Programa de modo a garantir o acesso dos beneficiários ao ensino básico, vacinação, segurança alimentar, pré e pós-natal, a legitimação para coordenação intersetorial vem também da sua opção de articulação ao SUAS no seu processo de implementação.

Sob a perspectiva intergovernamental, a estratégia de coordenação deve oferecer atrativos mútuos de forma que os atores visualizem alguma vantagem decorrente da atuação conjunta. Com base nos padrões de relações intergovernamentais tratados anteriormente, visualizamos que tais atrativos podem ser oferecidos em bases cooperativas ou coercitivas. Ou seja, dependendo dos recursos que cada ator conta para atuar nessa negociação – o que está diretamente relacionado com seu grau de autonomia – é possível coordenar a gestão de uma política social tanto por meio da oferta de vantagens recíprocas entre os atores, incentivando a cooperação (AGRANOFF, 2001), quanto criar condições de dependência dos atores ‘coordenados’ em relação ao ‘coordenador’, resultando em uma espécie de hierarquia e subordinação (KINCAID, 1990). Nesse último caso, no qual a coordenação governamental se dá por meio de instrumentos que enfraquecem a autonomia dos governos subnacionais, a negociação é enfraquecida, dado que a desigualdade de condições dos atores mina as bases para uma negociação efetiva.

No período inicial do PBF não havia estratégias de coordenação federativa mais estruturadas, de modo que os governos subnacionais se responsabilizavam com seus próprios recursos para exercer suas atribuições na gestão do Programa definidas pelo governo federal. Dado que, quanto maior o percentual de pessoas pobres, menor a receita tributária municipal, é de se esperar que aqueles entes com maior proporção de cadastros a realizar, por exemplo, fossem os que menos possuíssem condições de fazê-lo, demandando um apoio extra nesse sentido. De fato, como veremos na análise, ao internalizar a constatação de dependência do poder de implementação dos municípios para a gestão do Programa a partir de 2005, o governo federal reconheceu essa dificuldade e passou a apoiá-los financeiramente na atualização do Cadastro Único, num primeiro momento e, num segundo momento, no conjunto das ações locais de gestão do PBF, com posterior extensão desse financiamento para os governos estaduais.

Já a intersetorialidade entre o PBF e as políticas de educação e saúde se dá a partir dos respectivos serviços definidos como condicionalidades. Embora atue no âmbito da assistência social, o PBF não está inserido no SUAS, mas é com este sistema que possui maior articulação por meio de três vertentes bem nítidas, as quais introduziram o PBF nas reuniões da principal instância de deliberação

intergovernamental do SUAS – a Comissão Intergestora Tripartite (CIT) – e nas pautas das reuniões dos respectivos colegiados de gestores estaduais e municipais – Congemas e Fonseas. As principais vertentes de articulação entre PBF e SUAS são evidenciadas nas seguintes constatações:

- (1) o SUAS constitui *locus* institucional do PBF nos três níveis de governo;
- (2) o PBF utiliza os fundos do SUAS para transferência de recursos de apoio à gestão descentralizada; e
- (3) os beneficiários do PBF constituem público preferencial para a oferta dos serviços socioassistenciais.

No caso analisado, procuramos verificar em que medida o desenvolvimento do aspecto intersetorial do PBF com os sistemas descentralizados de educação, saúde e assistência social constituiu oportunidade para se buscar um novo arranjo federativo para o enfrentamento da pobreza, de modo a articular as principais políticas sociais universais, orientadas pela lógica da descentralização, à transferência de renda, cuja natureza está associada à centralização. Após uma contextualização, analisaremos de que forma a decisão de articulação com o SUAS foi tomada, diante da crise de legitimidade que se abateu sobre o Programa em seu primeiro ano de implementação, ainda em 2004, quando se evidenciou que seu modelo centralizado de gestão vinha comprometendo sua focalização e resultados.

Consideramos que quando dois ou mais setores de políticas públicas interagem para enfrentar um mesmo problema, ocorre uma necessária interface entre suas estruturas. Inevitavelmente, essa interação entre iniciativas com trajetórias e lógicas de organização diferenciadas faz com que seus gestores tenham que privilegiar o aspecto da negociação no intuito de acomodar interesses e demandas dos atores envolvidos. Nesse caso, uma política intersetorial como o PBF, que funciona sob um modelo de gestão centralizado, poderia ter dificuldade de trabalhar com políticas setoriais organizadas sob sistemas descentralizados, pois teria que se submeter às respectivas instâncias de deliberação intergovernamental para conseguir maior legitimidade para sua implementação.

Visto que, conforme orientação de Cunnil Grau (2005), a intersetorialidade sugere uma nova institucionalidade que se materializa por meio de distintas combinações institucionais, conforme seu âmbito de aplicação, consideramos que ela também pode provocar mudanças nos arranjos intergovernamentais de gestão das políticas públicas, cuja implementação é organizada segundo diferentes graus de

distribuição de poder entre os entes federativos. Essa situação demanda a adoção de uma postura de negociação que, imprescindível para a articulação intersetorial, tem o potencial de se expandir para a arena intergovernamental, contribuindo para ampliar a incorporação dos interesses e demandas dos governos subnacionais nas decisões do centro.

Nos próximos capítulos resgatamos a trajetória de implementação do PBF de maneira a demonstrar em que medida ela se deu para além da recentralização, nos termos propostos por Arretche (2007), dada sua crescente articulação com sistemas de políticas sociais em diferentes estágios de institucionalização. Em seu lugar, argumentamos haver nesse processo uma tensão entre centralização e descentralização (ALMEIDA, 2005), a qual tem demandado arranjos intergovernamentais com algum grau de participação dos governos subnacionais (ABRUCIO, 2005).

Para melhor contextualizar essa análise, no próximo capítulo traçaremos um breve histórico sobre a trajetória federativa dos programas de transferência de renda condicionada no Brasil e especificaremos os meandros do complexo modelo de gestão assumido pelo PBF como resultado da unificação das iniciativas federais anteriores.

Capítulo 3 – Caminhos dos programas de transferência de renda condicionada no Brasil: das iniciativas municipais ao modelo de gestão do Programa Bolsa Família

Este capítulo tem como objetivo contextualizar o objeto da Tese à luz do referencial teórico desenvolvido até aqui.

Em linhas gerais, a centralização das iniciativas federais de transferência de renda condicionada no Brasil caracterizou-se pela ausência de participação dos estados, pelo frágil apoio oferecido aos municípios para execução das atividades sob sua responsabilidade (cadastramento, condicionalidades etc.), bem como pela ausência de participação dos governos subnacionais no processo decisório das iniciativas federais (ALMEIDA, 2005; AFONSO, 2006; ARRETCHE, 2007; FENWICK, 2009; CAVALCANTE, 2010; BICHIR, 2011). Foi esse o padrão de relações intergovernamentais que caracterizou sua fase de implementação inicial, na qual, embora o governo federal dominasse o processo decisório, carecia de estratégias mais efetivas de coordenação federativa, visto que não conseguia induzir que as ações desenvolvidas pelos municípios convergissem para alcançar os objetivos nacionais do Programa.

Uma mudança nesse padrão de relações intergovernamentais, no intuito de ampliar a negociação federativa para sua implementação, começou a ser delineada a partir de 2005, por meio do desenvolvimento da perspectiva intersetorial do Programa face aos sistemas de políticas sociais orientados pela descentralização, com destaque para o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), no qual se estabeleceu sua gestão. Para analisar as mudanças nas relações intergovernamentais do PBF é importante ainda considerar o escopo da sua interface com os sistemas responsáveis pela oferta dos serviços sociais básicos que compõem suas condicionalidades.

Na primeira parte do capítulo abordamos a trajetória dos programas de transferência de renda no Estado de Bem Estar Social e no federalismo brasileiro. Na segunda parte apresentamos as linhas gerais do modelo de gestão do PBF, destacando como a literatura tem analisado suas relações intergovernamentais e a contribuição da Tese frente ao conhecimento já acumulado na área.

3.1 Pertinência, origem e trajetória

O debate sobre a adoção da transferência de renda no rol das políticas sociais brasileiras exige que primeiro resgatem o cenário político, econômico e institucional em que ela se fortaleceu como opção no rol de políticas públicas, o que influenciou sobremaneira o perfil dos programas em funcionamento no Brasil e no mundo.

Origem da transferência de renda no contexto de crise do Estado de Bem Estar Social

A discussão sobre a transferência de renda se insere no debate sobre dignidade da pessoa humana e sua relação com a centralidade do emprego como forma de sustentação do Estado de Bem Estar Social tradicional. Embora seja possível encontrar iniciativas isoladas de transferência de renda no surgimento do Estado de Bem Estar Social, foi no seu período de crise, nas últimas décadas do século passado, que esse tipo de política social passou a ser implementada por parte significativa dos países com alguma estrutura mais consolidada de bem estar social.

Em boa parte dos países, o formato administrativo dos sistemas de seguro social supõe o pleno emprego, com todos contribuindo, e uma família estável, na qual a renda é dividida equitativamente, senão igualmente. Em tal esquema, os desempregados costumam ser participantes de ‘segunda classe’, amparados pela assistência social (GOODIN, 1992). Todavia, o sistema capitalista de produção, anteriormente fundado na energia e na produção, é hoje fundado na informação, indicando uma dupla dissociação entre produção e emprego – mediante o incremento da utilização de novas tecnologias, substituição do trabalho pela máquina e busca de maior produtividade – e entre emprego e renda – num contexto em que a produção de riqueza independe cada vez mais do trabalho humano, criando a possibilidade de se instaurar um novo modo de repartição de riqueza, independente do emprego (PASSET, 1989).

Assim, frente ao desemprego crescente, urge repensar a forma pela qual o Estado atua na socialização dos riscos sociais. A tradição do Estado de Bem Estar Social passivo, como máquina indenizatória ou compensatória, não pode mais subsistir num contexto de desemprego de massa e aumento da exclusão social, afinal estas situações não constituem mais uma disfunção passageira, e sim uma situação prolongada. O mecanismo atual está imerso em uma espiral autodestrutiva segundo a qual, para indenizar a exclusão do mercado de trabalho de uma grande parte da população, aumentam-se cada vez mais os descontos sobre o rendimento do trabalho

(contribuições sociais) que, por sua vez, desestimulam o emprego formal, reduzindo o número de contribuintes que têm de financiar uma demanda social cada vez maior (ROSANVALLON, 1998).

Daí, segundo Rosanvallon (1998), a necessidade de um Estado de Bem Estar Social ativo em relação à garantia efetiva dos direitos sociais. Levanta-se uma nova noção de direito social, não apenas como mera prescrição legal, mas um direito de inserção na sociedade através do acesso concreto à saúde, educação, moradia, e não a políticas paternalistas de cunho emergencial e clientelista. É a esta orientação que tem se afinado a emergência das políticas de transferência de renda no mundo contemporâneo, afinada com a perda da centralidade do emprego como forma de inclusão social, garantindo aos indivíduos a satisfação das necessidades básicas, mesmo quando o mercado os exclui.

SILVA (1997) destaca duas vias de acesso do tema ao núcleo do debate. Nos países centrais, sobretudo os europeus, a porta de entrada foi a crise da sociedade salarial, diante do aumento exponencial do desemprego e da precarização das relações de trabalho. Já nos países em desenvolvimento a porta de acesso da transferência de renda foi os programas de combate à pobreza, concebida como alternativa às medidas meramente compensatórias de proteção aos grupos vulneráveis. Segundo Villatoro (2007), tais programas emergiram em diversos países da América Latina, em meados da década de 1990, como estratégias indispensáveis para redução da pobreza, por meio da sua combinação com investimento em capital humano, inclusive com apoio de organismos internacionais (BARROS de SOUZA, 2010).

Jaccoud analisa que, no caso brasileiro, os programas de transferência de renda condicionada surgiram no final da década de 1990 num contexto de crítica à Seguridade Social, voltados ao atendimento de famílias pobres, associando-se “a um projeto de restrições progressivas às coberturas universais asseguradas pelo modelo de proteção social adotado em 1988” (JACCOUD, 2009, p. 10). Vale registrar ainda, que o formato assumido pelos programas de transferência de renda no Brasil dificulta colocá-los como substitutos de outras alocações ou serviços sociais sendo, ao contrário, pensados para garantir o próprio acesso aos serviços, mais do que para supri-los. Em seu conjunto, tal perspectiva é compatível com a concepção da pobreza como questão transversal, nos moldes definidos por Moreno (2007), visto que suas causas e efeitos se encontram inter-relacionados, não reconhecendo limites funcionais, territoriais ou administrativos, de forma que não pode ser tratada por apenas uma dessas esferas.

O contexto de surgimento e expansão dos programas de transferência de renda no Brasil foi acompanhado por uma mudança gradual de percepção da sociedade e do governo em relação às causas da pobreza e legitimidade para recebimento de benefícios monetários pagos pelo Estado. As iniciativas de enfrentamento da pobreza foram deixando de ser vistas como destinadas unicamente aos incapazes para o trabalho (idosos, deficientes, vítimas de calamidades etc.), passando a ser merecidas por outros segmentos vulneráveis da população com situação de precária inserção no mercado. Além disso, passou-se a perceber que a pobreza vivida por esse segmento da sociedade extrapolava a dimensão da insuficiência de renda, estando relacionada à falta de acesso a serviços sociais básicos que permitissem aos indivíduos exercerem sua cidadania plena.

Originalmente conhecidos como programas de renda mínima, os programas de transferência de renda têm recebido várias definições na literatura. Para este trabalho adotaremos a concepção de SILVA (1997), segundo a qual esse tipo de iniciativa consiste em uma transferência monetária a indivíduos ou a famílias, prestada condicional ou incondicionalmente, complementando ou substituindo outros programas sociais, objetivando garantir um patamar mínimo de satisfação de necessidades básicas. Visto tratar de um conteúdo bastante diversificado, a variedade de propostas é ampla, indo do liberalismo mais conservador à esquerda revolucionária, cada qual com suas formulações e terminologias específicas (renda mínima, renda mínima garantida, renda mínima complementar, renda mínima de inserção, dividendo social, dividendo nacional, renda mínima universal, renda básica, renda cidadã, transferência de renda, transferência de renda condicionada etc.).

Silva (1997) identifica três vertentes básicas que orientam a discussão e as experiências desses programas. A primeira, de inspiração liberal, vê na renda mínima um substituto para os diversos mecanismos de proteção social integrantes do Estado de Bem Estar Social, bem como um estímulo à desregulamentação da economia e à flexibilização das relações de trabalho. A segunda, ideologicamente oposta à primeira, defende o estabelecimento de uma renda mínima universal, como mecanismo capaz de assegurar uma distribuição mais equitativa do produto social, num contexto em que a geração de riqueza prescinde cada vez mais do trabalho humano. Uma terceira vertente concebe a renda mínima como instrumento transitório destinado a viabilizar a (re)inserção social e econômica dos beneficiários, por intermédio da vinculação do auxílio monetário a ações socioeducativas e de qualificação profissional. É nesta

vertente, hoje com um escopo mais amplo que abrange o acesso aos direitos sociais de educação, assistência social e saúde, que se encaixa a trajetória dos programas de transferência de renda no Brasil, a qual culminou na forma do Programa Bolsa Família.

É consenso que o elevado grau de pobreza e desigualdade social e regional são traços históricos e constitutivos da sociedade brasileira, tendo sofrido poucas alterações até a década de 1990, mesmo após a estruturação de um sistema de proteção social durante o governo militar e a universalização das políticas sociais pela Constituição de 1988. Segundo Jaccoud (2009), a persistência desses fenômenos coloca importantes dificuldades para a ampliação da coesão social, reprodução da estabilidade e legitimidade do regime democrático. Dessa forma, o estudo das causas da pobreza tem atraído a atenção de muitos pesquisadores, visto que o desenvolvimento e a estabilização econômica não foram suficientes para superação do problema.

Segundo o Instituto de Pesquisas Econômicas e Aplicadas (IPEA), havia em 2009 cerca de 39 milhões de brasileiros vivendo em condição de pobreza¹, equivalendo a cerca de 20% da população. Essa pobreza concentra-se nas Regiões Nordeste e Norte do país, as quais reuniam respectivamente 39,6% e 32,5% das pessoas com renda per capita abaixo da linha de pobreza (BRASIL, 2011). Já as demais regiões concentram quantidade similar de pessoas pobres, cada uma na ordem de 11% do total. Além da desigualdade regional, o país também sofre com a desigualdade social, de forma que 1% mais rico da população se apropria da mesma parcela da renda total que os 50% mais pobres.

Embora ainda seja alto, o declínio crescente da desigualdade social na última década, de forma a alcançar os menores patamares nos últimos 30 anos, é outro aspecto que tem chamado a atenção dos pesquisadores (PAES de BARROS, 2009). Segundo esse autor, a partir de 2001, a renda dos mais pobres cresceu quase três vezes mais (8%) que a média nacional (2,7%) e quase quatro vezes mais que a renda dos mais ricos (1,5%). Nesse período, o percentual da população vivendo em condição de pobreza

¹ Para o cálculo desses indicadores o IPEADATA considerou o número de pessoas em domicílios com renda domiciliar per capita inferior à linha de pobreza. A linha de pobreza aqui considerada é o dobro da linha de extrema pobreza, uma estimativa do valor de uma cesta de alimentos com o mínimo de calorias necessárias para suprir adequadamente uma pessoa, com base em recomendações da FAO e da OMS. São estimados diferentes valores para 24 regiões do país. Série calculada a partir das respostas à Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE).

absoluta caiu de 17,4% para menos de 8,8% em 2008, enquanto o Índice de Gini² passou de 0,59 para 0,54.

Para Neri (2010), embora a maior parte da responsabilidade por essa redução seja atribuída aos rendimentos do trabalho (66%), os programas de transferência de renda contribuíram com cerca de 17% da mesma, proporção maior que os tradicionais benefícios previdenciários, cuja contribuição ficou na ordem de 15%. Segundo o autor, mesmo que os programas de transferência de renda possuam importância menor na renda das famílias em comparação aos rendimentos do trabalho, não deixa de ser impressionante que a contribuição dos mesmos para redução da pobreza e desigualdade seja visível.

Do local ao nacional

Para alcançar esse grau de representatividade e importância em nosso sistema de proteção social tais programas percorreram um caminho nem tão longo assim, se comparado a outras políticas sociais.

Jaccoud *et al* (2009) apontam que a Renda Mensal Vitalícia (RMV) tem sido considerada precursora dos benefícios monetários assistenciais. Criada em 1974, a RMV atendia idosos e pessoas em situação de invalidez sem condições de garantir sua sobrevivência. Ainda que não exigisse o período completo de contribuições previdenciárias para sua concessão como aposentadoria, requeria que, ao longo da vida, houvesse um mínimo de 12 contribuições à Previdência Social. A RMV foi contemplada na Constituição Federal de 1988, todavia sem exigência de qualquer contribuição prévia, sendo mais tarde executada na forma do Benefício de Prestação Continuada (BPC) no âmbito da política de assistência social, ainda que sob a estrutura do INSS ligada a Previdência Social. A Previdência rural, criada no início da década de 1970 e administrada pelo Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (FUNRURAL), também pode ser relacionada como precursora dos benefícios monetários assistenciais visto que também prescindia de contribuição formal.

Foram os economistas os primeiros a proporem uma renda mínima no Brasil. Embora o debate tenha se iniciado no meio acadêmico (SILVEIRA, 1975; BACHA, 1978) é inegável que o projeto de lei apresentado pelo Senador Suplicy, no início da

² Medida do grau de concentração de distribuição da riqueza produzida por um país, cujo valor varia de zero (perfeita igualdade) até um (a desigualdade máxima).

década de 1990, tenha sido o principal responsável pela abertura do debate em torno da transferência de renda na sociedade brasileira³.

Desde logo, no entanto, se atentou para o fato de que este projeto excluía a parte mais jovem da população, justamente a mais atingida pela pobreza. Foi nesse momento que começou a tomar corpo seu aspecto intersetorial, ao expandir a visão de que a pobreza não tem como causa apenas a insuficiência de renda. Nesse sentido, destacamos o questionamento dos economistas Cristovam Buarque (1994) e José Márcio Camargo (1993), os quais, cada qual a seu modo, defenderam a adoção da complementação de renda familiar vinculada à escolarização dos filhos em idade escolar como alternativa ao projeto de Suplicy.

Em comum, esses economistas argumentam que quanto mais pobre a família, menor o incentivo para manter os filhos estudando. A transferência de renda permite que as famílias mantenham seus filhos na escola ao substituir a renda que seria auferida pela criança no mercado de trabalho, eliminando o principal custo para as famílias colocarem os filhos na escola e a tornando mais atraente que o mercado de trabalho para estas crianças. O resultado é o aumento do nível de escolaridade das crianças das famílias mais pobres. Como nas camadas mais desfavorecidas há uma forte correlação entre o nível educacional das pessoas e suas rendas, aumentando-se hoje o nível de escolaridade das crianças das famílias pobres, espera-se uma elevação do nível de escolaridade dos adultos dessas famílias no futuro e, portanto, no seu nível de renda. Dessa forma, haveria uma ruptura no círculo vicioso de pobreza, transmitida geração a geração, permitindo uma população mais educada, com maiores condições de superar as condições de privação.

Depois de duas décadas presente no debate acadêmico brasileiro, as primeiras experiências concretas de programas de renda mínima no Brasil se deram apenas em 1995, no bojo das inovações em políticas públicas por parte dos governos subnacionais, sobretudo os municípios, a partir do processo de descentralização deflagrado pela Constituição Federal de 1988.

³ Em linhas gerais o projeto previa que todo cidadão brasileiro, com mais de 25 anos de idade e renda inferior a um patamar mínimo especificado, teria direito a receber o equivalente a 30% da diferença entre a sua renda e referido valor. Previa-se uma implantação gradativa do Programa, iniciando com os mais idosos e sendo progressivamente estendido para os mais jovens. O financiamento seria assumido pela União, que poderia despende recursos equivalentes a até 3,5 % do PIB, obtidos com a desativação gradual de programas sociais compensatórios. É importante destacar que esta proposta foi feita num contexto adverso, no período do governo Collor, quando forças conservadoras do poder executivo, apoiadas no clientelismo, exerciam grande influência sobre as políticas sociais.

No Distrito Federal, sob a liderança do Governador Cristovam Buarque, foi implantada a primeira experiência no país de transferência de renda vinculada à educação, conhecida como bolsa escola, sendo premiada e internacionalmente difundida. O benefício consistia em um salário mínimo para cada família cujas crianças de 7 a 14 anos estivessem matriculadas na rede pública de ensino, com frequência mínima de 90% às aulas. Os resultados foram quase que imediatos, diminuindo drasticamente o índice de evasão e repetência escolar. A maior crítica feita ao Programa é que ele excluía as famílias com crianças de 0 a 6 anos, idade na qual um padrão mínimo de assistência, especialmente alimentação e saúde, é fundamental para o pleno desenvolvimento da criança por todo o período do ensino fundamental (LAVINAS, 2000).

Na mesma época, Magalhães Teixeira (PSDB), Prefeito de Campinas, influenciado pelo projeto de lei do Senador Suplicy, instituiu um programa de transferência de renda no âmbito da assistência social, cujo benefício monetário correspondia ao valor necessário para se alcançar o limite de $\frac{1}{2}$ salário mínimo per capita. O Programa focalizava as famílias mais pobres, com crianças de 0 a 14 anos que, além de se submeter a outras provas de insuficiência de renda, também deviam comprovar a matrícula destas crianças em escolas públicas, sem no entanto exigir a frequência a um percentual mínimo das aulas. Como metodologia de monitoramento eram formados grupos socioeducativos que reuniam as famílias beneficiadas, ocasião em que se discutiam os problemas encontrados em cada família, além de um acompanhamento da utilização dos recursos recebidos por meio das 'cadernetas de consumo' e verificação da melhoria das condições da família e da atenção dispensada aos filhos com relação a sua formação educacional. Suas maiores críticas referiam-se ao baixo número de beneficiários, além da alta complexidade gerencial e operacional que dificultava sua replicação por outros municípios. Outra dificuldade, demonstrada em estudo de DRAIBE (1996), referia-se ao controle e fiscalização da renda recebida pelas famílias, principalmente devido ao elevado grau de informalidade nas relações de trabalho característico do público-alvo do programa.

O modelo do Distrito Federal, vinculado principalmente à política educacional do ensino fundamental, conhecido como 'bolsa escola', foi o mais difundido no âmbito dos governos subnacionais, de modo que no final de 1996 havia cerca de 80 iniciativas municipais e estaduais de programas de transferência de renda nesses moldes em

funcionamento no Brasil⁴, todas com financiamento exclusivo dos entes federativos que os criaram (DRAIBE *et al*, 1998).

Em estudo sobre o perfil dos programas próprios de transferência de renda de estados e municípios Silva *et al* (2008) apurou que, em sua maioria, concentram-se na Região Sudeste, sobretudo no Estado de São Paulo, o mais rico do país e com uma menor concentração de pobreza absoluta. De fato, de acordo com a autora, apenas municípios e estados mais desenvolvidos apresentariam condições financeiras de manter esses programas sem auxílio externo.

Foi somente em meados do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (FHC), no final da década de 1990, que a União passou a adotar programas de transferência de renda direta à população, reconhecendo e adaptando iniciativas bem sucedidas dos governos subnacionais no âmbito da educação, possibilitando sua adoção em massa. Segundo Abrucio (2005), essa estratégia decorreu do reconhecimento de que, tal como prevê a literatura especializada (PRUD'HOMME, 1995; DONAHUE, 1997; PETERSON, 1995; BROWN e OATES, 1987), “o problema redistributivo não se resolveria apenas com ações dos governos locais, dependendo do aporte da União” (ABRUCIO, 2005, p. 54).

Assim, em 1999 a União instituiu o Programa Federal de Renda Mínima Vinculado a Ações Socioeducativas, que aqui chamaremos de ‘PGRM’, autorizando a União a co-financiar em 50%, programas de garantia de renda mínima municipais associados a ações socioeducativas. Em 2001 essa iniciativa, que chegou a alcançar 1.624 (29,2%) municípios e um milhão de famílias, com um orçamento de R\$ 162,7 milhões por ano, foi substituída, no âmbito do mesmo Ministério (MEC), pelo Programa Bolsa Escola, o qual alcançou 5.545 (99,5%) municípios e 5,1 milhões de famílias, com um orçamento de R\$ 2,2 bilhões pouco mais de um ano depois (BRASIL, 2002).

Embora seja na educação o campo onde os programas de transferência de renda condicionada federal tenham se expandido maciçamente, é preciso registrar experiências nacionais anteriores na assistência social. Em 1996 foram criados programas de transferência de renda voltados para crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil como o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – Peti (1996) e Agente Jovem (1997). Além disso, nesse mesmo ano foi finalmente implementado o

⁴ Para saber mais sobre o processo de disseminação dos programas de transferência de renda entre os governos subnacionais no Brasil ver Sugiyama (2007) e Coelho (2009); para um perfil mais detalhado sobre o desenho desses programas ver Silva *et al* (2008).

Benefício de Prestação Continuada (BPC), transferência de renda a idosos e deficientes, sem condicionalidades, prevista pela Constituição Federal oito anos antes.

No penúltimo ano de mandato, o governo FHC estendeu massivamente programas de transferência de renda a diversas outras políticas setoriais, como: o Programa Bolsa Alimentação (2001), gerido pelo Ministério da Saúde e destinado a garantir alimentação para crianças carentes de até seis anos e de mulheres grávidas ou em fase de aleitamento; o Programa Bolsa-Renda (2001), gerido pelo Ministério da Integração, que visava a atender à população atingida pelos efeitos da estiagem na região do semiárido; e o Auxílio-Gás, gerido pelo Ministério das Minas e Energia, cujo objetivo era compensar as famílias de baixa renda pelo fim do subsídio ao preço do gás de cozinha em 2002.

Um marco importante dessa nova tendência do sistema de proteção social brasileiro consiste na definição de uma nova fonte de recursos para a adoção desses programas pelo governo federal, sob a forma do Fundo Constitucional de Combate à Pobreza, instituído pela Emenda Constitucional n.º 31/2000 e financiado por parte da arrecadação de impostos e contribuições federais. Cerca de 50% dos seus recursos foram destinados ao Programa Bolsa Escola em 2001 e 2002. Outra inovação que ocorreu ainda em 2001, após já iniciada a implementação da transferência de renda em diversos ministérios, foi o advento do Cadastro Único de Programas Sociais como tentativa de organização da identificação dos beneficiários dos diversos programas que começavam a se estruturar.

Em linhas gerais essa foi a trajetória dos programas de transferência de renda no Brasil até a criação do Programa Bolsa Família em 2003. A transferência de renda condicionada surgiu associada a iniciativas de política setoriais (educação, saúde, assistência social etc.). A intersectorialidade propriamente dita só ocorreu de fato com a criação do Programa Bolsa Família em 2003, a partir da articulação das políticas de educação, saúde e assistência social a um só benefício monetário.

Sob o aspecto intergovernamental destacamos duas perspectivas: (1) a origem dos programas de transferência de renda condicionada nos governos subnacionais ocorreu num contexto de inovação de políticas públicas, decorrente do fortalecimento dos municípios proporcionado pela CF de 1988; e (2) a nacionalização desses programas pelo governo federal deu-se inicialmente a partir de um programa de apoio mais restrito às iniciativas vinculadas à educação em municípios mais pobres (PGRM)

e, posteriormente, por programas setoriais mais abrangentes do ponto de vista do público-alvo, abrangendo todo o território nacional.

Coelho (2009) explica que um dos fatores determinantes para a instituição do Bolsa Escola em 2001, em substituição ao PGRM, foi o grande interesse dos municípios em implementá-lo, *vis-à-vis* a regra que limitava a adesão ao mesmo. Segundo o autor, o governo federal teria mudado as regras de acesso para atender a demanda dos prefeitos por uma política nacional de renda mínima sem contrapartida municipal, ao mesmo tempo em que implementou suas próprias preferências por uma política de âmbito nacional.

Foi, enfim, com o modelo do Programa Bolsa Escola, com benefícios pagos exclusivamente pelo governo federal, que os programas de transferência de renda, em sua versão condicionada ao acesso à educação, se nacionalizaram, chegando a 99,5% dos municípios brasileiros. Conforme veremos no próximo capítulo, o Bolsa Escola trouxe um modelo de gestão intergovernamental centralizado e hierarquizado que influenciou tanto o desenho dos programas de transferência de renda criados em outros ministérios setoriais, quanto o próprio Programa Bolsa Família, dois anos depois.

O cenário de fragmentação institucional das iniciativas de combate à pobreza desenvolvido no governo FHC, caracterizado pela multiplicidade de programas de transferência de renda condicionada em diversos ministérios, foi inicialmente agravado nos primeiros momentos do governo Lula por meio da criação de três novas estruturas⁵ para lidar com o tema da pobreza: a Assessoria Especial da Presidência da República responsável por coordenar o mutirão nacional de combate à fome; o Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar (MESA), responsável pelo Programa Fome Zero; e o Ministério da Assistência e Promoção Social (MAPS), responsável pela política de assistência social. Além disso, o novo governo criou, logo em janeiro de 2003, outra iniciativa dessa natureza no âmbito do Programa Fome Zero, chamado Cartão-Alimentação – uma espécie de cupom eletrônico destinado exclusivamente para compra de alimentos.

Segundo Monteiro (2011), a decisão pela unificação dos programas de transferência de renda do governo anterior (Bolsa-alimentação, Auxílio-Gás e Bolsa Escola, além do novo Cartão-Alimentação) só veio num segundo momento, como consequência do reconhecimento pelo Presidente da República, alguns meses depois, de

⁵ A única mudança mais racionalizadora no início do governo Lula, na área de enfrentamento da pobreza, foi a desativação do Comunidade Solidária.

que os modelos do MESA e do MAPS adotado na sua agenda social não vinham obtendo o resultado esperado.

De acordo com a autora, o MAPS ficou inicialmente responsável pela realização de um diagnóstico sobre as políticas de combate à pobreza, tendo, todavia, ao longo do processo, se esquivado do papel coordenador, afirmando a assistência social como política setorial⁶. Essa constatação, aliada às críticas de que o Fome Zero não vinha apresentando resultados, fez com que o Presidente Lula, ainda em 2003, determinasse uma revisão da estratégia de seu governo na área social, a partir da proposta de unificação dos programas de transferência de renda, a qual passou a ser conduzida por um Grupo de Trabalho Interministerial coordenado pela Casa Civil.

Foi assim que se formulou o Programa Bolsa Família, criado em outubro de 2003 por Medida Provisória na Lei 10.836 de 9 de janeiro de 2004, com a finalidade de unificar os procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do governo federal⁷, especialmente as do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação – Bolsa Escola (Lei nº 10.219/2001), do Programa Nacional de Acesso à Alimentação – Cartão Alimentação (Lei nº 10.689/2003), do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde – Bolsa Alimentação (Medida Provisória nº 2.206-1/2001), do Programa Auxílio-Gás (Decreto nº 4.102/2002) e do Cadastro Único do governo federal (Decreto nº 3.877/2001). Para geri-lo foi criada uma Secretaria Executiva específica no âmbito da Casa Civil.

Pouco tempo após a criação do PBF, em janeiro de 2004, seguindo seu princípio de unificação e ordenamento das políticas de combate à pobreza, ou pelo menos, de maior integração entre as iniciativas, o governo federal decidiu reunir as estruturas responsáveis por estas políticas num só órgão, denominado Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). No MDS se juntaram, sob o comando de Patrus Ananias, os órgãos responsáveis pelo Fome Zero (MESA), pela assistência social (MAPS) e pelo PBF.

Além de incorporar as críticas às limitações dos principais modelos de programas de transferência de renda anteriores, o modelo de gestão do PBF, elaborado

⁶ Monteiro (2011) evidenciou várias das divergências entre a Ministra do MAPS, Benedita da Silva, e o respectivo Secretário Executivo, Ricardo Henriques, no primeiro ano do governo, as quais, em nossa perspectiva, dificultaram a criação de uma identidade para o MAPS no governo Lula, de forma que o mesmo foi extinto apenas um ano depois de sua criação.

⁷ De acordo com Monteiro (2011), ficaram fora da unificação os Programas Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e Agente Jovem, a cargo da assistência social, visto que ambos possuíam lógicas de operação distintas dos demais programas e não utilizavam o Cadastro Único como referência para seleção de seus beneficiários. Sobre a unificação, ver Monteiro (2011).

na perspectiva de compartilhamento por desenho, nos termos de Watts (2006), contempla tanto as peculiaridades federativas brasileiras, ao conjugar esforços dos três níveis de governo na sua implementação, quanto a intersetorialidade, ao associar a transferência de renda ao acesso a serviços sociais de saúde, educação e assistência social na forma de condicionalidades. Assim, embora a dimensão da transferência de renda seja seu componente mais visível, o Programa não a concebe como um fim em si.

Essa breve retrospectiva evidencia duas importantes peculiaridades da trajetória dos programas de transferência de renda no Brasil.

A primeira refere-se à dimensão intergovernamental a partir do contraponto entre descentralização – visto resultarem dos processos de inovação local fruto do fortalecimento dos governos subnacionais para a implementação das políticas sociais – e centralização – adotada como padrão de relações intergovernamentais nas iniciativas federais mais abrangentes, de forma que a União assumiu forte protagonismo na definição da agenda e das atribuições dos demais entes federativos na sua gestão.

A segunda consiste na vinculação da transferência de renda ao acesso a serviços sociais básicos a título de redução da transmissão intergeracional da pobreza, tais como educação (no caso do Renda Mínima e do Bolsa Escola), assistência social (no caso do PETI e do Agente Jovem), saúde (no caso do Bolsa Alimentação) e insegurança alimentar e nutricional (no caso do Cartão Alimentação).

Em suma, o Bolsa Família coroou a trajetória das iniciativas de transferência de renda condicionada no Brasil ao reunir ambos os aspectos em um só Programa, cujo modelo de gestão detalhamos a seguir.

3.2 Modelo de Gestão do Programa Bolsa Família

Presente em todas as unidades da federação, Distrito federal e em todos 5.565 municípios brasileiros, o PBF prioriza o atendimento do público mais pobre, com renda mensal per capita de até R\$140,00, para o recebimento da transferência monetária por meio da sua inclusão na base de dados do Cadastro Único. Conforme a composição familiar e respectiva renda per capita, os benefícios podem variar de R\$ 32,00 a R\$ 306,00⁸. No final de 2010 o Programa alcançava 12,9 milhões de famílias fortemente

⁸ Maiores detalhes sobre a composição dos benefícios estão em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/beneficios/composicao-de-valores>

concentradas na Região Nordeste (50,9%) e Sudeste (24,7%). Nas demais regiões os percentuais são: 5,8% no Centro-Oeste, 8% no Sul e 10,6%, no Norte do país.

Sua atuação se dá por meio de três dimensões – transferência de renda, acompanhamento de condicionalidades e articulação de programas complementares – as quais se propõem a enfrentar aspectos multidimensionais da pobreza, garantindo, respectivamente, o acesso à renda, aos serviços sociais básicos e a ações de desenvolvimento das capacidades das famílias para superação da condição de vulnerabilidade.

Todas as famílias beneficiárias devem ser acompanhadas pelas áreas de saúde, educação e assistência social no âmbito das condicionalidades, em uma perspectiva de reforçar o direito de acesso a essas políticas universais. Segundo o MDS, as condicionalidades são os compromissos assumidos tanto pelas famílias beneficiárias do Bolsa Família quanto pelo poder público para ampliar o acesso das mesmas a seus direitos sociais básicos. Dessa forma, se por um lado as famílias devem assumir e cumprir esses compromissos para continuar recebendo o benefício, por outro as condicionalidades responsabilizam o poder público pela oferta dos serviços sociais.

A gestão das condicionalidades foi regulamentada pela Portaria GM/MDS nº 551, de 9 de novembro de 2005 e revista, em 2008, por meio da Portaria GM/MDS nº 321, de 29 de setembro de 2008. Segundo tais regulamentos, os efeitos do descumprimento das condicionalidades vão desde a advertência da família⁹, passando pelo bloqueio e pela suspensão do benefício, podendo chegar ao cancelamento, conforme indicado:

1º descumprimento – a família receberá apenas uma advertência, que não afeta ou altera o recebimento do benefício;

2º descumprimento – a família terá seu benefício bloqueado por 30 dias, mas receberá acumulado no mês seguinte;

3º descumprimento – o benefício da família será suspenso por 60 dias;

4º descumprimento – o benefício da família será novamente suspenso por 60 dias. Nesses dois períodos de suspensão, a família ficará sem receber o benefício;

5º descumprimento – a família terá o benefício cancelado.

O poder público deve identificar os motivos do não cumprimento das condicionalidades. A partir daí, são implementadas ações de acompanhamento das

⁹ Essa ocorrência é comunicada às famílias, por meio de notificação por escrito aos respectivos responsáveis legais.

famílias em descumprimento, consideradas em situação de maior vulnerabilidade social. A família que encontra dificuldades em cumprir as condicionalidades deve, além de buscar orientações com o gestor municipal do Bolsa Família, procurar o Centro de Referência de Assistência Social (Cras), o Centro de Referência Especializada de Assistência Social (Creas) ou a equipe de assistência social do município. O objetivo é auxiliar a família a superar as dificuldades enfrentadas.

No acompanhamento das condicionalidades evidenciam-se interfaces da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc), responsável pela coordenação do PBF, com a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) – ambas do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) – e com os Ministérios da Saúde (MS) e da Educação (MEC). Esse processo demanda intensa coordenação intersetorial e intergovernamental, já que deve ser replicado em todos os níveis de governo com as devidas adequações de escopo das atribuições. MDS, MEC e MS são corresponsáveis por essa condução e precisam sensibilizar, pactuar e mobilizar seus sistemas de políticas públicas para essa atividade.

O enfrentamento da pobreza, em todas as suas dimensões, pode ser potencializado pela articulação entre as informações sobre a situação socioeconômica das famílias do PBF contidas no Cadastro Único e as informações sobre o atendimento dessas mesmas famílias no âmbito das políticas de saúde, educação e assistência social. Esta articulação é feita por meio do Sistema de Condicionalidades (Sicon), o qual atua mediante a interoperabilidade entre os sistemas de informação das referidas políticas ('Cadastro Único', 'Sistema Presença/MEC' e 'Sistema de Gestão do PBF na Saúde'), com grande volume de troca de informações das respectivas ações realizadas com o público do PBF nos três níveis de governo (BRASIL, 2011c).

Criado em 2008, o Sicon é uma ferramenta de gestão intersetorial para uso dos gestores do PBF, sobretudo municipais, a qual disponibiliza informações individualizadas e territorializadas. Esse sistema confere ao gestor municipal maior autonomia e responsabilidade na gestão de condicionalidades do PBF, permitindo, dentre outras ações, realizar consultas sobre o histórico de condicionalidades das famílias, obter relatórios analíticos com listas de famílias em situação de descumprimento, registrar decisões sobre os recursos dos beneficiários que discordarem dos efeitos decorrentes do descumprimento, acompanhar famílias nessa situação e, inclusive, suspender os efeitos do descumprimento sobre os seus benefícios (BRASIL, 2011c).

A concepção das condicionalidades como reforço do acesso a direitos, e não como instrumento de punição das famílias, não estava clara no desenho inicial do Programa. Segundo a ex-Secretária Nacional de Renda de Cidadania, ela foi sendo elaborada junto com os parceiros de modo a conferir um sentido construtivo dessa dimensão do PBF em nosso sistema de proteção social:

Foi por isso que fizemos todo um processo de repercussão longa, a gente veio tentando criar meios de fazer com que essas informações tivessem um fluxo e contra-fluxo tanto do MS quanto do MEC, com o mapeamento dos motivos do não atendimento..., e aí ficou clara a questão da ausência dos serviços, então acho que a lógica da gente garantir que o Programa fosse um instrumento importante para garantir acesso aos direitos sociais básicos também veio um pouco na discussão à luz do que é um processo de condicionalidades, se é de fato a questão da responsabilização das famílias, ou a responsabilização do poder público, ou as duas coisas. (ex-Secretária Nacional de Renda de Cidadania/MDS)

O PBF articula ainda programas complementares, entendidos como ações que instrumentalizam ou permitem às famílias o desenvolvimento de ativos ou capacidades geradoras de renda, possuindo papel fundamental para a efetiva superação da pobreza, ainda que sem assegurar sua inserção no mercado formal de trabalho. Nesta dimensão todos os níveis de governo assumem o compromisso pela priorização e convergência desse tipo de programas para as famílias beneficiárias do Bolsa Família, a partir de articulação intersetorial.

Outro ator importante na gestão do PBF é a Caixa Econômica Federal (Caixa), banco público que atua como Agente Operador responsável pelo pagamento da transferência de renda diretamente às famílias beneficiárias, sem a intermediação das esferas subnacionais. A Caixa tem papel estratégico no desenvolvimento e manutenção do Cadastro Único e é responsável pela logística de benefícios, a qual envolve emissão e entrega dos cartões magnéticos, manutenção da rede de pagamentos e do sistema de gestão de benefícios operado pelos gestores do Programa. Desempenha ainda papel importante no apoio aos municípios, principalmente nas questões de ordem tecnológica que afetam seus sistemas de informação.

A gestão do PBF vem sendo construída a partir de um elevado grau de interface entre União e municípios. Enquanto a União financia e regulamenta o Programa, grande parte das ações operacionais de implementação está localizada no nível municipal. As famílias beneficiárias estão em todos os 5.565 municípios e Distrito Federal, devendo ser atendidas e acompanhadas pelos órgãos locais. O cadastramento, a gestão de

benefícios, assim como a prestação dos serviços básicos de saúde, educação e assistência social e articulação de programas complementares ocorrem nos municípios, a partir da oferta do poder local.

A interface com os governos estaduais, além de mais recente, é mais restrita. Os estados participam da gestão do PBF com a função de apoiar os municípios, principalmente os menores e menos estruturados, com suporte tecnológico e capacitação. Embora não atuem diretamente na execução do Programa, a vocação dos governos estaduais para mobilização dos municípios que estão no seu território, bem como para o monitoramento das ações que são realizadas, tem colocado esse nível de governo como um ator de grande relevância para o PBF na medida em que apoia o trabalho de coordenação a cargo da União. Os estados possuem ainda papel importante no acompanhamento das condicionalidades de educação uma vez que boa parte das escolas públicas de ensino fundamental e médio pertence à rede estadual de ensino.

Desde 2006 o MDS apoia financeiramente as atividades de gestão do PBF exercidas pelos municípios, e desde 2008, pelos estados, com base do Índice de Gestão Descentralizada (IGD). Esse indicador, que varia de 0 a 1, mede quatro variáveis relativas ao cadastramento (qualidade e atualização) e ao acompanhamento das condicionalidades (saúde e educação). Mensalmente o MDS apura o IGD de cada ente federado e o multiplica pelo teto de recursos previsto para o mesmo, fixado segundo a quantidade de famílias pobres. Esse repasse é feito por meio do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS). Tais recursos devem ser aplicados na gestão do PBF e sua prestação de contas é feita pelos conselhos estaduais e municipais de assistência social¹⁰.

O foco na sua centralização

Vimos anteriormente que há um consenso em relação à necessidade de que políticas redistributivas sejam nacionais (WRIGHT, 1988; PRUD'HOMME, 1995; DONAHUE, 1997; PETERSON, 1995; BROWN e OATES, 1987). Prud'Homme (1995) vai mais além e aponta algumas dificuldades para que elas sejam descentralizadas, tal como a possibilidade de ocorrência do fenômeno do 'efeito magnético' do Estado de Bem Estar Social e sua atração dos pobres, também apontado por Pierson (1995). Além disso, tendo em vista que a transferência de renda à população

¹⁰ A análise sobre a criação e implementação do IGD é feita no capítulo 5.

implica uma relação direta do governo federal com os beneficiários, argumenta-se que estes programas tenderiam a possuir um desenho federativo centralizado (KINCAID, 1990; AFONSO, 2006).

Dentre os estudos que enfocam o aspecto federativo da trajetória dos programas de transferência de renda condicionada no Brasil verificamos que, de fato, diversos autores analisam que a implementação do PBF, e de seus antecessores federais (à exceção do PGRM), deu-se inicialmente sob um padrão de relações intergovernamentais hierarquizado, conferindo papel secundário aos governos subnacionais. Dentre os motivos que fundamentam essa análise destacamos: (1) a relação direta que a transferência de renda implica entre governo federal e beneficiários (AFONSO, 2006; MESQUITA, 2006); (2) o fato de estados e municípios atuarem apenas na execução do Programa, sem participar do processo decisório da sua formulação (ALMEIDA, 2005; CAVALCANTE, 2010; BICHIR, 2011); e (3) os estados não desempenharem papel importante na gestão do Programa, tendo sido desconsiderados no seu processo de expansão (AFONSO, 2006; MESQUITA, 2006; FENWICK, 2009; BARROS de SOUZA, 2010).

Almeida (2005) foi uma das primeiras a suscitar esse debate ao analisar que as iniciativas federais de transferência de renda vieram na contramão dos arranjos descentralizados implementados no campo das políticas sociais tradicionais a partir da década de 1990:

A criação desses programas significou uma ruptura com o modelo prévio de federalismo cooperativo, predominante na área social, e uma volta clara às formas centralizadas de prestação de benefícios sociais... as novas iniciativas dirigidas aos segmentos mergulhados na pobreza extrema reintroduziram a centralização da decisão, recursos e implementação na esfera federal. (ALMEIDA, 2005, p. 34)

Afonso (2006), por sua vez, destaca como evidências da centralização desses programas a relação direta entre beneficiários e governo federal, bem como a ausência dos estados no modelo de gestão do PBF.

...o governo central passa a pagar benefícios (fora da previdência social) diretamente aos indivíduos, relegando os governos subnacionais a um papel secundário (para não dizer, ausência de função no caso dos estados brasileiros em relação ao programa do bolsa família). Em outras e bem simplórias palavras, é rompida a tradicional ideia de que o pobre pertence ao governo local. (AFONSO, 2006, p.4)

Ainda que os programas de transferência de renda tenham surgido na esfera subnacional, dado que as políticas sociais no Brasil possuem origem centralizada não é surpresa que tais programas tenham se nacionalizado a partir de um padrão de relações intergovernamentais hierarquizado, com traços do federalismo coercitivo, tal como propôs Kincaid (1990). Esse argumento será melhor desenvolvido no capítulo 4, mas já podemos situá-lo num contexto onde havia um sentimento generalizado de que as transferências feitas a estados e municípios, bem como à sociedade civil organizada realizada no governo FHC, não conseguiram provocar uma inflexão nos indicadores de pobreza no Brasil (SILVA, 2001).

Observamos que boa parte das análises supracitadas, como o trabalho de Almeida (2005), foram realizadas com base nas primeiras experiências federais de transferência de renda condicionada. No caso do PBF, tais pesquisas abordaram seu momento inicial, visto que o Programa só foi efetivamente nacionalizado em 2006, com o alcance da sua meta, à época, de 11,1 milhões de famílias em todos os municípios brasileiros. Falta portanto, atentar para análises mais aprofundadas da implementação do PBF à luz dos novos instrumentos de coordenação federativa que o Programa trouxe em relação às experiências anteriores, no seu período mais recente de implementação.

Ao constatar esse relativo desconhecimento sobre a magnitude, complexidade e diversidade das ações que foram executadas pela Senarc a partir de 2005, Vieira (2011) analisa os efeitos da multiestratégia de implementação do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único, no período de 2005 a 2007, o que considera fundamental para se entender como o Programa chegou ao seu desenho atual. Argumentamos que os caminhos adotados pelo PBF, a partir de então, teriam implicado um aumento das relações intergovernamentais, conferindo maior importância aos governos subnacionais, e evidenciando uma mudança no padrão de relações intergovernamentais hierarquizado inicialmente adotado, de modo a favorecer a posição dos mesmos na barganha federativa.

Wright (1988) afirma que, embora as políticas redistributivas costumem ser nacionalmente financiadas, elas dependem dos estados e governos locais para executá-las e até contribuir para o seu financiamento. Nessa linha, Mesquita (2006) considera que o desafio posto para o sucesso do PBF na sua criação estava em como fazer com que os governos locais arcassem com o ônus financeiro do cadastramento e demais ações de gestão do Programa. Esse custo recaía sobre os municípios, assim como na época dos programas remanescentes, ao mesmo tempo em que os ganhos políticos para

esses atores eram praticamente nulos, uma vez que o benefício estava politicamente associado ao governo federal.

Na medida em que o PBF avançou nacionalmente, as exigências sobre a gestão local aumentaram em termos de desenvolvimento de atividades de cadastramento de famílias pobres, acompanhamento das condicionalidades etc. Ao mesmo tempo, diversos entes federados continuaram a manter iniciativas próprias de transferência de renda de forma desarticulada com o PBF, disputando beneficiários, recursos humanos e financeiros. Foi uma crise de legitimidade que se abateu sobre o Programa, já no seu primeiro ano de implementação, que demandou a definição de estratégias de coordenação federativa de forma a assegurar a implementação das suas diretrizes no nível local (VIEIRA, 2011).

Mesquita (2006) identifica três estratégias adotadas pelo governo federal para superar o cenário de fragmentação e induzir estados e municípios aos seus objetivos nacionais: (1) a flexibilidade para o estabelecimento de parcerias para integração de programas, conhecida como processo de ‘pactuação’; (2) o processo de adesão municipal e estadual ao PBF; e (3) o repasse de recursos financeiros aos entes federados a partir do respectivo desempenho na gestão do Programa. Para a autora, tais estratégias mostraram-se importantes para a efetiva participação dos governos subnacionais na gestão do PBF, sem todavia mudar o cenário de “preponderância do nível federal no estabelecimento da agenda do Programa, ocasionando certo desequilíbrio de poder” (MESQUITA, 2006, p. 481). A autora argumenta que, ainda que tenha ampliado a capacidade de atuação das prefeituras, a forma como a transferência de recursos para a gestão descentralizada foi sistematizada colocou-as totalmente envolvidas em aspectos operacionais para a melhoria do indicador que serve de base para o repasse, o já mencionado IGD, limitando uma atuação mais estratégica para o enfrentamento da pobreza.

Como veremos no capítulo 5, das três estratégias apontadas por Mesquita (2006), o apoio financeiro à gestão descentralizada do PBF foi a mais importante pois, enquanto a pactuação não avançou no seu propósito de apoiar a expansão do PBF com base na integração das iniciativas próprias de transferência de renda, a adesão serviu principalmente para delimitar as atribuições dos três níveis de governo na gestão do Programa e criar condições para o repasse de recursos para os entes federados, a partir do IGD. Para Arretche (2007), inclusive, o IGD constituiu incentivo que explica boa

parte da velocidade na expansão do Programa, que alcançou 11,1 milhões de famílias em todos os municípios brasileiros em apenas 3 anos de implementação (2003-2006).

Ao contrário de Mesquita (2006), que considera baixo o ganho político para os governos subnacionais decorrente do PBF, Arretche (2007) considera que os créditos políticos decorrentes de seu poder de definir dentro o público potencial aquele que será considerado para concessão dos benefícios, seria outro grande estímulo para adesão dos municípios ao PBF. Mesquita (2006) e Arretche (2007) têm portanto visões diferentes sobre os ônus e bônus dos estados e municípios na gestão local do PBF, mas concordam que o apoio financeiro à sua gestão foi um grande diferencial para a adesão dos mesmos.

Fenwick (2009) analisa o PBF sob a ótica da capacidade do governo local em afetar o nacional. Segundo a autora, o modelo federativo brasileiro permite ao governo federal se relacionar diretamente com os municípios para a gestão de políticas públicas. Dessa forma, analisa que essa possibilidade de ‘contornar’ os governadores teria sido determinante do sucesso do PBF na sua expansão nacional no período entre 2003 e 2006.

Há ainda outra perspectiva interessante sobre o tema levantada por Cavalcante (2010). O autor se baseia na diferenciação de Federico Tobar (1991, *apud* CAVALCANTE, 2010) sobre descentralização como redistribuição de poder, e desconcentração como delegação de competência, para questionar se a implementação do PBF consiste de fato em uma estratégia descentralizadora ou se aproxima mais do modelo de desconcentração. Justifica seu questionamento tendo em vista que a implementação do PBF apresenta uma situação ambígua marcada pelo *trade-off* entre eficiência administrativa e controle sobre as ações dos gestores locais. Com base nesta conceituação, sugere que a gestão do PBF deve ser entendida como desconcentração e não descentralização, tendo em vista que transfere para os municípios as atividades operacionais a um custo relativamente baixo, ao passo que restringe a capacidade decisória dos mesmos.

Bichir (2011), por sua vez, vê a centralização federativa dos programas de transferência de renda como resultado da sua trajetória e crescente importância assumida no sistema de proteção social brasileiro.

Essa maior centralização das decisões a respeito dos programas nacionais de transferência de renda está intimamente associada à evolução desses programas no Brasil, não só no que se refere ao seu escopo e cobertura, como também no que se refere à visibilidade e

legitimidade que foram ganhando nos contextos nacional e internacional, particularmente o PBF. (BICHIR, 2011, p. 237)

De fato o PBF produziu um inegável impacto político, sendo considerado por alguns autores como algo decisivo para a reeleição do Presidente Lula em 2006 (HUNTER e POWER, 2007; NICOLAU e PEIXOTO, 2007, SOARES e TERRON, 2008; LICIO *et al*, 2009). Inclusive, a construção de uma espécie de ‘consenso federativo’ em torno do Programa Bolsa Família como principal estratégia nacional de enfrentamento da pobreza parece ter vindo mais da evidência dos seus resultados socioeconômicos do que da disseminação e reformulação, em nível nacional, dos programas subnacionais iniciados uma década antes. Os resultados socioeconômicos positivos do PBF ganharam tal significado eleitoral junto à massa da população pobre do país que, dificilmente, prefeitos, governadores ou mesmo agentes da sociedade civil ousariam não articular uma nova ação de combate à pobreza com o Programa e com o Cadastro Único¹¹, tamanha sua presença e visibilidade nos quatro cantos do país (BICHIR, 2010; LICIO *et al*, 2011; VIEIRA, 2011).

Em trabalho onde analisa a capacidade do governo federal em garantir que as ações municipais na gestão do PBF correspondam às diretrizes nacionais do Programa, Bichir (2011) enfatiza as diferenças entre a área tradicional da assistência social, caracterizada por maior autonomia decisória no plano municipal, e o desenvolvimento dos programas de transferência de renda, que ao longo do governo Lula foram cada vez mais normatizados no âmbito do governo federal, sobretudo no que se refere à definição de suas diretrizes nacionais. Com o respaldo do referencial teórico de Arretche (2007), que enfatiza o caráter recentralizador do modelo federativo Programa Bolsa Família, a autora analisa que: “... essas normatizações contribuíram para conferir ao PBF as características de um programa bastante centralizado no governo federal, no que se refere a seu processo decisório” (BICHIR, 2011, p. 237).

Interessante notar que, embora apoiada em um referencial teórico que se contrapõe ao adotado por Bichir (2011), Franzese (2010) também chega à mesma conclusão sobre a centralização do PBF a partir da comparação da sua trajetória federativa com a do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). A autora analisa que a expansão do Bolsa Família se sustenta sob um modelo predominantemente

¹¹Neri (2011) vem chamando de ‘novo federalismo social’ essa nova agenda federativa liderada pelo Cadastro Único, que onde estados e municípios atuam de forma integrada sobre a plataforma federal, de modo a complementar as ações de combate à pobreza articuladas ao PBF.

centralizado no governo federal, em que pese o repasse de recursos para investimento na gestão municipal. Já a nacionalização do SUAS teria construído um padrão de relações intergovernamentais mais cooperativo. Para justificar seu argumento, a autora se vale da perspectiva do federalismo coercitivo de Kincaid (1990), que ocorre quando a ação federal se move “*from places to persons*”.

Enquanto no âmbito do SUAS as ações federais se voltam, prioritariamente, aos governos subnacionais (*places*) com o objetivo de induzi-los a assumir responsabilidades, ou mesmo, coordená-los na execução de programas nacionais, o Programa Bolsa Família vai do governo federal diretamente a seus beneficiários (*persons*). (KINCAID, 1990, p. 134)

Embora nessa Tese adotemos boa parte do referencial teórico desenvolvido por Franzese (2010) como forma de demonstrar a insuficiência da teoria da recentralização para explicar o desenvolvimento do PBF e a forma como tem lidado com o dilema de implementação de políticas sociais no federalismo brasileiro, discordamos da sua análise sobre a centralização do Programa. E fazemos isso justamente a partir do argumento da autora de que, ainda que se desenvolva sob um padrão de relações intergovernamentais centralizado, a importância do papel exercido pelo município como executor do PBF fez com que o governo federal descobrisse a necessidade de uma melhor comunicação com os governos locais, tendo em vista sua reconhecida heterogeneidade de capacidade de implementação das políticas descentralizadas.

Alegamos que não foi só a comunicação com os entes federados que passou a ser aperfeiçoada. O reconhecimento do poder de implementação dos municípios tem demandado do governo federal uma postura de maior negociação intergovernamental para a implementação do PBF. Essa visão é apontada pelos próprios gestores federais do Programa, tanto no que se refere ao processo de adesão, quanto à articulação intersetorial com as políticas de saúde, educação e assistência social, as quais já são organizadas sob a ótica da descentralização e contam com instâncias verticais (CIT) e horizontais¹² de negociação intergovernamental:

A construção da ideia da adesão dos municípios, como dito anteriormente, demandou um processo de negociação mais amplo, com presença dos gestores das políticas setoriais, mas principalmente dos prefeitos municipais. Após esse início, as demandas se colocaram

¹² Na assistência social: Colegiado Nacional de Gestores da Assistência Social (Congemas) e o Fórum dos Secretários Estaduais de Assistência Social (Fonseas). Na saúde: Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Saúde (Conass) e Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde (Conasems). Na educação: União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e Conselho de Secretários Estaduais de Educação (Consed).

de forma mais dirigida para negociações setoriais. De forma específica, a Senarc tem buscado duas instâncias de negociação com estados e municípios: as Comissões Intergestores Tripartite, respectivamente das áreas da saúde e da assistência social. Tais colegiados são formados por representantes dos governos federal, de estados e de municípios de cada um desses setores. Em relação a outras áreas, destaca-se o fato de que o setor de educação não tem uma instância similar. Quanto à assistência social, tem-se buscado formas de negociação bilateral com os gestores estaduais e municipais, por meio de suas representações nacionalmente organizadas. (CUNHA e CÂMARA, 2008, p. 15).

Nesse sentido, destacamos nas análises mais recentes da implementação do PBF alguns movimentos de inflexão no padrão hierarquizado detectado inicialmente, ressaltando três aspectos principais: (1) a crescente importância dos municípios na sua implementação (MESQUITA, 2006; FENWICK, 2009; FRANZESE, 2010; BICHIR, 2011); (2) a importância do apoio financeiro à gestão descentralizada articulada à obtenção de resultados, como maneira de garantir capacidade de implementação local das diretrizes definidas pelo governo federal, em um contexto de incertezas quanto aos resultados da execução local (MESQUITA, 2006; ARRETCHE, 2007; CUNHA e CÂMARA, 2008; FRANZESE, 2010; CAVALCANTE, 2010; BICHIR, 2011); e (3) a crescente articulação entre o arranjo federativo centralizado do PBF com os respectivos arranjos descentralizados das políticas de saúde, educação e assistência social (CUNHA e CÂMARA, 2008; FRANZESE, 2010; BICHIR, 2011).

Por outro lado, aponta-se que não houve uma mudança no desenho federativo original do Programa, onde o governo federal permanece respondendo pelo financiamento e regulamentação e os governos subnacionais, sobretudo os municípios, pela sua execução. A principal alegação nesse sentido consiste na concentração do poder decisório sobre o PBF no nível federal (CAVALCANTE, 2010; BICHIR, 2011). Além disso, ainda que se tenha introduzido o apoio financeiro para a gestão local do Programa, manteve-se o foco da transferência de renda para ‘pessoas’ e não para os ‘territórios’, como dita o federalismo coercitivo abordado por Kincaid (1990) (FRANZESE, 2010).

A nosso ver, é inegável que tenha havido uma mudança no padrão hierarquizado de relações intergovernamentais herdado dos programas remanescentes, evidenciado pela ampliação das oportunidades de negociação intergovernamental decorrente do fortalecimento do papel dos municípios como executores do Programa. É nesse aspecto da discussão que a Tese pretende contribuir, no sentido de reconstituir um processo

histórico para apurar o grau explicativo da teoria que aponta o PBF como uma das evidências do movimento de recentralização do modelo federativo brasileiro. Para isso buscamos identificar o processo e os motivos que levaram a uma mudança nas relações intergovernamentais do PBF, de forma a evidenciar a possibilidade de que diferentes graus de negociação intergovernamental convivam com estratégias centralizadas.

A perspectiva proposta nessa Tese se sustenta na ideia de que o arranjo federativo de uma política não é estanque, sendo produto de circunstâncias que movimentam o pêndulo federativo (ELAZAR, 1987). O movimento desse pêndulo normalmente é incremental, como também é o processo da transformação das políticas públicas em geral. Dessa forma, dentro de um determinado padrão predominante de relações intergovernamentais, nos termos propostos por Wright (1988), é possível haver pequenas alterações de distribuição de poderes entre os atores que, no acumulado, podem chegar a mudar o arranjo federativo de uma política e seu padrão predominante de relações intergovernamentais. E no caso do PBF, como veremos no capítulo 5, a criação do IGD por meio de Portaria, sua posterior institucionalização por meio de Lei federal, bem como as iniciativas de criação de um indicador articulado a ele para gestão do SUAS, são evidências de que os governos subnacionais estão influenciando na formulação das diretrizes nacionais do PBF.

Aspectos positivos associados à centralização

Que fique claro que o que questionamos é a análise de que o PBF permaneceu com um modelo de gestão centralizado em toda sua trajetória de implementação. Dessa forma, é importante explicar que concordamos que sua implementação inicial realmente possuía essa característica, como exporemos no capítulo 4.

Foi ainda sob resquícios do predomínio do padrão centralizado inicialmente adotado que o PBF consagrou-se no rol das políticas sociais. Nesse sentido, identificamos quatro aspectos positivos do Programa que podem ser associados à crescente legitimidade que o Programa assumiu junto aos governos subnacionais, o que lhe permitiu uma rápida implementação, em especial no que se refere ao componente do Cadastro Único relacionado com sua dimensão de transferência de renda, quais sejam: (1) diminuição do clientelismo local nas políticas de combate à pobreza; (2) rápida homogeneização/uniformização da transferência de renda por todo país; (3) melhor focalização; e (4) redução da desigualdade regional.

Uma das justificativas da centralização dos programas federais de transferência de renda foi a busca de formas eficientes de enfrentar a pobreza extrema, evitando a instrumentalização clientelista dos programas pelas elites locais (ALMEIDA, 2005). Nesse sentido, Bichir (2011) chama atenção para a forma inovadora do PBF para minimizar esse risco de clientelismo, ao abordar as diferenças entre o processo de identificação dos potenciais beneficiários, feito pelos municípios, e o processo de seleção dos beneficiários, de responsabilidade federal. Para a autora, o maior ponto de discricionariedade desse processo, que confere poder importante aos municípios, ocorre no momento do cadastramento dos beneficiários em potencial, de forma que os responsáveis por esse processo (municípios) podem interferir nos critérios de inclusão de forma subjetiva, gerando vieses.

Lembra, no entanto, que a inserção no Cadastro Único não garante a efetiva seleção como beneficiário do PBF, segundo os critérios de elegibilidade do Programa. Dessa forma, a concessão centralizada dos benefícios pelo governo federal, segundo o critério de composição familiar e renda per capita, reduziria significativamente o potencial de discricionariedade política na seleção dos beneficiários e, portanto, o risco de clientelismo. Nas palavras da autora “a própria gestão compartilhada do Programa entre os diferentes níveis da federação reduz os espaços para discricionariedade e para o clientelismo, uma vez que há mecanismos de controle recíproco” (BICHIR, 2011, p. 98).

Outro aspecto significativo diz respeito à rápida homogeneização/uniformização da transferência de renda por todo país, evidenciada pela velocidade com que seus beneficiários foram incluídos em todos os municípios brasileiros. Caso tivesse havido uma estratégia descentralizada de expansão do Programa, é grande a probabilidade de que houvesse maiores custos de transação decorrente da negociação federativa, o que poderia significar um prazo maior para sua nacionalização e maior risco de incorrer na manutenção das desigualdades regionais, o que Prud'Homme (1995) identificou com um dos ‘perigos’ da descentralização. Após a criação do PBF, os beneficiários dos programas remanescentes passaram a ser gradualmente migrados de acordo com o respectivo critério de elegibilidade, de forma que, logo em dezembro de 2003, já haviam migrado 3,6 milhões de famílias para o PBF.

A meta inicial de atendimento de 11,1 milhões de famílias, calculada com base nos dados do Censo de 2000, foi atingida três anos depois, em 2006. Em 2009, a meta de atendimento do Programa foi revista para 12,9 milhões de famílias, a partir da

incorporação dos critérios de volatilidade de renda das famílias vulneráveis, desenvolvido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), e da metodologia dos mapas de pobreza, desenvolvida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Essa nova meta foi alcançada em 2010, conforme tabela abaixo.

Tabela 1: Dados Acumulados do Programa Bolsa Família e Remanescentes (2003-2010)

Ano	Bolsa Família		Programas remanescentes	
	Famílias Atendidas	Valor da folha Acum. (R\$)	Famílias Atendidas	Valor da folha Acum. (R\$)
2003	3.615.596	570.144.695	11.379.390	2.636.825.832
2004	6.571.842	3.791.787.498	8.560.440	1.752.354.820
2005	8.700.451	5.691.670.161	5.292.725	1.088.014.035
2006	10.965.810 ¹³	7.524.662.822	647.012	297.095.170
2007	11.043.076	8.965.499.608	322.202	54.693.610
2008	10.557.996	10.606.500.193	240.998	33.800.770
2009	12.370.915	12.454.715.899	9.144	7.126.195
2010	12.778.220	14.372.702.865	6.934	4.802.700

Fonte: BRASIL (2010c).

Nessa tabela também é possível acompanhar de forma mais detalhada o processo de migração das famílias dos programas remanescentes, no qual se evidencia que, já em 2005, o PBF havia ultrapassado os mesmos em termos de número de famílias beneficiárias. Em 2004 e 2005, cerca de 50% das famílias incluídas no PBF tiveram como origem a migração de programas remanescentes (BRASIL, 2005), percentual que foi caindo ao longo do tempo. Essa migração foi praticamente concluída em 2009, restando apenas casos residuais de famílias beneficiadas pelo Cartão Alimentação, as quais representam 0,05% dos beneficiários das transferências de renda.

Um terceiro aspecto importante, relacionado à rápida implementação do PBF, diz respeito ao seu impacto positivo nos indicadores sociais, gerando melhor focalização (no sentido de chegar a quem realmente precisa, e não no sentido de contraposição ao universalismo¹⁴). Diversos estudos indicam que o PBF contribuiu significativamente para a redução da desigualdade social e da pobreza (HOFFMAN, 2006; BRASIL,

¹³ Essa informação é proveniente da folha de pagamento do PBF e reflete o total de famílias com benefícios liberados. Dessa forma, o número de famílias beneficiárias em 2006 e 2010 é um pouco inferior à meta do Programa em ambos os períodos, visto que algumas dessas famílias encontravam-se com benefícios bloqueados ou suspensos temporariamente em razão das regras de gestão de benefícios do Programa.

¹⁴ Para conhecer mais sobre o debate sobre universalismo *versus* focalização no PBF ver Bichir (2010).

2006a; PAES de BARROS *et al*, 2006; SOARES *et al.*, 2006; SOARES, 2009). Tais estudos dão conta de que o PBF e seus antecessores foram responsáveis por 15% da queda do Coeficiente de Gini entre 1999 e 2009. Estes mesmos autores ressaltam que o Programa contribuiu em 17% para redução da pobreza e em 33% para redução da extrema pobreza nesse período. Para Soares (2009), o que impressiona é que o PBF teve esse impacto mesmo representando apenas 0,7% da renda das famílias.

No caso da educação é importante destacar a alta correlação entre pobreza e baixa escolaridade no Brasil. Tendo em vista que o PBF oferece condições para que as crianças mais pobres permaneçam na escola, seu potencial de contribuição para diminuição dessa desigualdade é significativo, como de fato vem ocorrendo conforme os resultados abaixo, advindos de cruzamentos realizados entre os dados gerais do Educacenso e do Sistema Presença (alunos de famílias beneficiárias PBF) (BRASIL, 2010):

- A taxa de abandono escolar entre os alunos beneficiários do ensino fundamental (3,6%) foi inferior a dos alunos da rede pública em geral (4,8%);
- No ensino médio os resultados foram ainda mais favoráveis ao PBF, com 7,2% de taxa de abandono por parte dos alunos beneficiários e 14,3% para não beneficiários;
- As taxas de aprovação no ensino médio também foram mais favoráveis ao PBF, com 81% relativos aos alunos beneficiários e 72,6% para os alunos não beneficiários;
- Estudo realizado pelo INEP/MEC aponta que a condicionalidade em educação contribuiu para reduzir de 8,4% para 5,4% o percentual de crianças de 6 a 16 anos que não frequentam escola.

A segunda rodada da pesquisa de Avaliação de Impacto do PBF (AIBF) também identificou resultados positivos tanto na saúde quanto na educação, sobretudo no que se refere à comparação entre beneficiários e não-beneficiários, especificamente entre os anos de 2005 e 2009 (BRAUW *et al*, 2010).

- a frequência escolar de crianças de 6 a 17 anos das famílias beneficiárias foi 4,4 pontos percentuais maior em comparação com a frequência escolar das crianças das famílias não beneficiárias. Somente na região Nordeste essa diferença foi de 11,7 pontos percentuais a favor das crianças das famílias beneficiárias;

- a progressão escolar de crianças de 6 a 17 anos de famílias beneficiárias foi 6 pontos percentuais maior em comparação com famílias não beneficiárias;
- a participação no PBF impacta positivamente as gestações, significando menor quantidade de partos prematuros entre as famílias beneficiárias;
- a quantidade de crianças nascidas a termo, ou seja, após um período de gestação entre 37 e 41 semanas, foi 14,1 pontos percentuais maior nas famílias beneficiárias, em comparação com as não beneficiárias;
- a proporção de crianças beneficiárias consideradas nutridas foi 39,4 pontos percentuais mais alta em comparação com não beneficiárias;
- O PBF também apresentou impacto positivo sobre a vacinação em dia, especialmente quando se observam os índices de vacinação contra Poliomielite e (DTP) Tétano, Difteria e Coqueluche, indicando melhores resultados para as crianças do PBF em todas as doses dessas vacinas.

O quarto aspecto consiste na redução da desigualdade regional. Nesse sentido, salienta-se o aquecimento da economia local dos municípios mais pobres decorrente das transferências às famílias, os quais, por possuírem maior proporção de beneficiários do PBF, constituem os territórios que proporcionalmente recebem mais recursos do Programa (MARQUES, 2005). Dados de 2006 indicam que os recursos dos programas de transferência de renda do governo federal, sobretudo PBF e Benefício de Prestação Continuada (BPC), representaram 27% do total repassado pelo Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e 16% do total de transferências constitucionais no mesmo período. Na região Nordeste, onde está a maior parte dos beneficiários do PBF, esses recursos representaram 40% do FPM e 25% do total das transferências constitucionais, fato que demonstra a importância destes programas para a economia da região (BRASIL, 2008d).

Em relação a esse 'relativo sucesso' do PBF, Neves e Helal (2007) consideram que pode ser explicado a partir da identificação de padrões e processos organizacionais. Os autores analisam que a atuação de uma organização altamente burocratizada como a Caixa na efetivação dos pagamentos, em conjunto com as prefeituras, responsáveis pelo cadastramento, combinam o insulamento burocrático – necessário para se afastar o clientelismo – com o elemento de inserção social – necessário para alcançar seu público-alvo em todo o território nacional. Consideramos que essa perspectiva remete e reforça nosso argumento, de modo a evidenciar o misto de tendências centralizadoras

(pelo insulamento burocrático da Caixa) e descentralizadoras (pela atuação capilarizada das prefeituras) que caracterizam o modelo de gestão do Programa.

Enfim, consideramos importante ressaltar que tais resultados positivos contribuíram para legitimar o PBF no rol das políticas sociais, sobretudo perante os dirigentes dos governos subnacionais e a sociedade em geral, de modo a criar condições de se articular com os sistemas de políticas públicas de assistência social, saúde e educação e promover alterações na forma como tais políticas orientadas pela universalização atuam sobre o segmento mais pobre da população.

Articulação do PBF com as principais políticas sociais

A concepção do Bolsa Família como uma política de combate à pobreza torna-o inequivocamente intersetorial, sobretudo na oferta de programas complementares e na gestão de condicionalidades.

No caso da oferta dos programas complementares para famílias beneficiárias do PBF, o MDS desenvolve estratégias de articulação com diversos órgãos dos três níveis de governo para atender necessidades das famílias em áreas como inclusão produtiva, alfabetização e qualificação profissional. Essa articulação leva em conta o perfil das famílias atendidas, suas vulnerabilidades e potencialidades, assim como ações já existentes em face das potencialidades econômicas, culturais e naturais específicas de cada localidade. Entretanto, a despeito da existência de programas complementares em diferentes áreas governamentais, verifica-se que ainda não está clara uma real convergência dessas ações para as famílias beneficiárias do PBF, inclusive no nível federal, carecendo de melhor definição de como e por que ela deva ocorrer (LICIO *et al*, 2011).

Dados sobre o atendimento de famílias do PBF nesses programas, após início das articulações nesse sentido, ilustram sua baixa capacidade em fazer frente à grande demanda materializada pelas famílias do Programa. Em 2008, 268 mil beneficiários do PBF foram atendidos pelo Programa Brasil Alfabetizado do MEC. Até 2010, apenas 1.491 beneficiários do PBF tinham sido atendidos pelo Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado do Ministério do Trabalho. Nesse mesmo ano, cerca de 256 mil famílias do PBF foram beneficiadas pelos programas de microcrédito Agroamigo (23 mil) e Crediamigo (233 mil) do Banco do Nordeste (BRASIL, 2011b). Tais resultados evidenciam a fragmentação desses programas, que operam na casa dos “milhares” de beneficiários, enquanto o PBF opera na casa dos “milhões”.

Já a gestão das condicionalidades vem reforçando o vínculo entre as políticas de educação e saúde e o público mais pobre, alvo de possíveis dificuldades para acessar tais serviços. O que permeia essa concepção são a construção e a valorização do princípio da equidade em políticas públicas de caráter universal. O acompanhamento dos beneficiários em descumprimento de condicionalidades pelos serviços socioassistenciais, por sua vez, possibilita um atendimento integral a essas famílias, ao viabilizar a superação de suas vulnerabilidades. A oferta conjugada do benefício financeiro e dos serviços sociais básicos evidencia, portanto, o papel do PBF como política articuladora no âmbito do nosso sistema de proteção social.

Em termos de coordenação, a intersetorialidade na gestão de condicionalidades é facilitada pelo mandato explícito da legislação federal para os Ministérios envolvidos. O fato de envolver políticas universais estruturadas nacionalmente, que contam com arenas próprias e institucionalizadas de negociação intergovernamental, facilita a promoção da complementaridade entre as ações dessas políticas e do PBF, favorecendo a convergência de interesses e a construção de uma agenda comum. Há, inclusive, certo consenso em torno do princípio de que a transferência de renda potencializa e dá sinergia às ações desenvolvidas pelas áreas de saúde (combate à desnutrição, mortalidade infantil e mortalidade materna; promoção da saúde da mulher), de educação (combate à evasão e ao abandono escolar, maior participação dos pais na vida escolar dos filhos) e de assistência social (redução das vulnerabilidades e fortalecimento de vínculos e promoção social).

O PBF também tem ampliado e aperfeiçoado sua interface com o SUAS no sentido de atuar como eixo articulador da assistência social em diversas perspectivas: (1) constituir um *lócus* institucional para a gestão do Programa nos estados e municípios; (2) permitir o repasse do IGD por meio dos respectivos fundos de assistência social; (3) promover o acompanhamento das condicionalidade do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI); e (4) articular benefícios e serviços socioassistenciais voltados para as famílias em situação de descumprimento de condicionalidades. Ainda que a relação entre SUAS e PBF não seja estritamente intersetorial, visto que ambas as iniciativas atuam no campo da assistência social, é com o SUAS que se materializa a interface mais forte do PBF, que é ainda mais imediata do que com os sistemas de políticas da saúde e da educação, visto estarem sob o mesmo Ministério no âmbito federal, e dividirem o *lócus* institucional de gestão em todos os estados e na maior parte dos municípios.

O PBF utiliza também as estruturas do SUAS, como a Comissão Intergestora Tripartite (CIT), Comissões Intergestoras Bipartites (CIB), ou espaços como o Colegiado Nacional de Gestores da Assistência Social (Congemas) e o Fórum dos Secretários Estaduais de Assistência Social (Fonseas), para negociar com os demais níveis de governo a regulamentação de novos processos.

Portanto, a interface do PBF com os sistemas de políticas públicas de saúde, educação e, sobretudo, de assistência social, pode se dar em muitas vias e, dado que tais sistemas funcionam de forma descentralizada, cada qual com sua especificidade de distribuição de poderes entre os entes federados, é razoável que dessa intersetorialidade decorra alguma alteração no padrão hierarquizado que caracterizou a gestão inicial do PBF como iniciativa nacional de transferência de renda, visto que essa relação se dá com o objetivo de garantir que a implementação do Programa na ponta permita o alcance dos seus objetivos nacionais.

Antes de entrar na análise sobre a mudança do padrão de relações intergovernamentais adotado pelo PBF, a partir da sua articulação com os sistemas de políticas públicas, consideramos necessário analisar, no próximo capítulo, como a centralização operava nos programas que lhe deram origem, bem como porque ela se manteve na sua formulação e período de implementação inicial.

Capítulo 4 – Determinantes da centralização federativa do Programa Bolsa Família

Nesse capítulo analisamos os fatores que contribuíram para que o PBF adotasse, inicialmente, um padrão de relações intergovernamentais hierarquizado, o que é importante para, nos próximos capítulos, evidenciarmos como o mesmo vem se alterando na medida em que o PBF avança em sua consolidação.

Para tanto nos baseamos nos argumentos de Arretche (1999) no sentido de que os requisitos institucionais das políticas (as regras constitucionais, o legado das políticas prévias e a engenharia operacional da política) ajudam a minimizar os obstáculos eventualmente representados pelos atributos estruturais dos governos subnacionais (capacidade institucional administrativa e financeira). Dada a ideia da não centralização que fundamenta a teoria do federalismo como pacto, a qual orienta essa Tese, consideramos que tais ‘determinantes’ também podem levar à centralização, visto alterarem o conjunto de recursos disponíveis para a barganha federativa.

No caso da engenharia operacional da política, para analisar o desenho inicial atribuído pela legislação do PBF, combinaremos essa perspectiva com o argumento de Pierson (1995), segundo o qual a maneira como a variável federativa afeta o desenvolvimento de políticas sociais depende do tipo de arranjo federativo atribuído à política, em termos de: (1) grau de autonomia dos entes subnacionais, (2) representação dos respectivos interesses nas arenas decisórias nacionais e (3) grau de comprometimento com a capacidade administrativa e fiscal dos mesmos. Também nessa oportunidade agregaremos a visão trazida por Moreno (2007) segundo o qual as múltiplas conexões institucionais que exigem as políticas que buscam enfrentar as questões transversais implicam a presença de uma dimensão territorial junto às responsabilidades funcionais.

Identificamos quatro fatores que contribuíram para que o PBF adotasse um padrão de relações intergovernamentais hierarquizado no seu período de nacionalização. Na primeira parte destacamos, no âmbito das regras constitucionais, a imprecisão da CF de 1988 a respeito das competências dos entes federativos para o enfrentamento da pobreza. Na segunda parte, no que se refere ao legado das políticas prévias, destacamos o legado centralizado das políticas de combate à pobreza na trajetória das políticas sociais brasileiras. Na terceira parte, no que diz respeito aos atributos estruturais dos

municípios como principais implementadores do PBF, apresentamos algumas considerações sobre as perspectivas fiscal e institucional que evidenciam sua frágil capacidade para gerir o Programa por ocasião da sua criação. Por fim, quanto à engenharia operacional da política, analisamos o desenho federativo inicial do PBF, de modo a evidenciar o papel secundário reservado aos governos subnacionais no seu modelo de gestão.

4.1 Imprecisão das garantias constitucionais

A erradicação da pobreza constitui um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (art. 3º, III da Constituição Federal de 1988). Essa previsão relaciona-se com o princípio da dignidade humana que fundamenta nossa República na forma de uma “união indissolúvel dos estados e municípios e do Distrito Federal” (art. 1º, III da CF 1988). Segundo o especialista português em direito constitucional J. J. Gomes Canotilho (1997) tal princípio implica que todos tenham um direito fundamental a um ‘núcleo básico de direitos sociais’, na ausência do qual o Estado deve ser considerado infrator das obrigações jurídico-sociais constitucionais. Nesta perspectiva, a transferência de renda seria um verdadeiro direito social originariamente derivado da Constituição, dado que possibilita um *standard* mínimo de existência indispensável à fruição de outros direitos (CANOTILHO, 1997).

A forma como a CF de 1988 operacionalizou o objetivo de erradicação da pobreza na distribuição de responsabilidades entre os entes federativos foi a adoção da competência comum por parte da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios (art. 23, X), de modo que a atuação de um nível de governo sobre determinada área de política pública não restringe a atuação de outro, sem precedência ou hierarquia. Esse tipo de competência demanda uma atuação cooperativa dos entes. Nesse sentido, o parágrafo único desse mesmo artigo previu a edição de leis complementares que regulamentariam a maneira como se daria essa cooperação, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem estar em âmbito nacional.

O financiamento de ações de combate à pobreza não foi abordado na CF de 1988. Foi somente no contexto de nacionalização dos primeiros programas federais de transferência de renda, no segundo governo de FHC, que foi promulgada a Emenda Constitucional n. 31, de 14 de dezembro de 2000, a qual criou o Fundo de Combate e

Erradicação da Pobreza¹, no âmbito do Poder Executivo Federal, para vigorar até o ano de 2010, tendo sido prorrogado por tempo indeterminado pela Emenda Constitucional n. 67, de 22 de dezembro de 2010. O objetivo desse fundo é viabilizar a todos os brasileiros o acesso a níveis dignos de subsistência, cujos recursos devem ser aplicados em ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social voltados para melhoria da qualidade de vida. Seu financiamento baseia-se em parcelas do produto de arrecadação de contribuições e impostos federais como a extinta Contribuição sobre a Movimentação Financeira (CPMF), o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), o ainda não instituído Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF), doações e outras receitas definidas na respectiva regulamentação. Os recursos do fundo não são objeto de transferências constitucionais obrigatórias nem de desvinculação de recursos orçamentários.

A Emenda 31/2000 previu ainda que esse mesmo fundo deva ser instituído pelos estados, Distrito Federal e municípios, sendo principalmente financiados pelo aumento na alíquota do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e do Imposto sobre Serviços (ISS).

Embora o art. 23, parágrafo único da CF de 1988, tenha previsto que o enfrentamento da pobreza deva ser feito de forma cooperativa entre os entes federativos, não foi publicada ainda lei complementar que defina as bases institucionais sobre a qual essa cooperação deva ocorrer. Além disso, ainda que a CF de 1988 tenha previsto que as ações de combate à pobreza fossem financiadas mediante fundos específicos criados por cada ente federativo, a ausência de regras claras para seu funcionamento incentiva seu uso como ‘subterfúgio contábil’. É que a Constituição deixou claro que, apenas no caso do governo federal, os recursos do fundo não seriam objeto de transferências constitucionais obrigatórias ou de desvinculação de recursos orçamentários, sendo omissa sobre a aplicação desse dispositivo aos fundos dos demais níveis de governo. No entendimento corrente nos estados que instituíram estes fundos², os recursos tributários destinados ao mesmo não são objeto de transferências constitucionais obrigatórias, não

¹ Lembramos que esse fundo só foi aprovado porque à época havia uma briga na coalizão governista, e o PFL, comandado por Antônio Carlos Magalhães, juntou-se à oposição. Desse modo, se percebe como o combate à pobreza tinha pouca importância na ‘era do fiscalismo’ dos anos FHC.

² Segundo dados do Tesouro Nacional, 18 estados haviam instituído Fundos de Combate à Pobreza até 2009: RN, AL, CE, MA, PE, PB, BA, PI e SE (Nordeste); RJ, SP e ES (Sudeste); DF, GO, MT e MS. (Centro-oeste); SC (Sul); e PA (Norte). Esta informação foi levantada pela autora junto à Coordenação-Geral das Relações e Análise Financeira dos Estados e Municípios da Secretaria do Tesouro Nacional.

podem se submeter às vinculações para saúde e educação e são excluídos do cálculo da receita líquida real. Com isso os estados reduzem, por exemplo, o valor a ser repassado aos municípios a título de transferências constitucionais obrigatórias, bem como o valor das parcelas da dívida estadual renegociada com a União. A União, é claro, discorda desse entendimento, mas a questão ainda não foi resolvida.

A indefinição sobre a natureza dos recursos dos fundos de combate à pobreza dos governos subnacionais dificulta o cumprimento dos seus reais objetivos, enfraquecendo a atuação desses níveis de governo nessa área. Além disso, o cenário de indefinição decorrente da imprecisão constitucional a respeito das normas de cooperação entre os entes federativos contribui para o predomínio do governo federal nas ações de combate à pobreza, o que é acentuado pela ampliação significativa de recursos à sua disposição para financiar ações nesta área a partir de meados da década de 1990, na qual já possuía uma liderança histórica, como veremos no tópico a seguir.

4.2 O legado centralizado das políticas de combate à pobreza

Do ponto de vista do ‘legado das políticas prévias’, o enfrentamento da pobreza no Brasil esteve relacionado, de uma forma ou de outra, com a assistência social, sendo influenciado pela tradição centralizadora do nosso sistema de proteção social. Dessa forma, o resgate do histórico da atuação do Estado Brasileiro no combate à pobreza implica retomar parte da trajetória da própria assistência social.

Do Estado Novo ao Governo Militar: A pobreza como objeto de atuação da LBA e das entidades filantrópicas

Segundo Draibe (1994), a proteção social no Brasil estruturou-se entre as décadas de 1930 e 1970 de maneira centralizada e diretamente vinculada ao trabalho, com traços predominantemente conservadores e meritocráticos nos termos das tipologias internacionais. Tais características implicam corporativismo e clientelismo no acesso aos benefícios sociais, assim como exclusão e desigualdade social.

A prática da assistência social, no entanto, é bem anterior a isso e seu início remonta ao século XVI, caracterizada pela filantropia, obras assistenciais privadas e de caráter comunitário, geralmente vinculadas às instituições religiosas, como as Santas Casas de Misericórdia ligadas à Igreja Católica, que se apoiavam principalmente em donativos dos ricos. Foi o governo Vargas que engajou o governo federal no tema por

meio da criação do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) em 1937 e, principalmente, pela criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA) em 1942, sob o comando da então Primeira Dama Darcy Vargas, tornando-se a primeira instituição em caráter nacional a promover programas continuados de apoio a pobres e indigentes, os quais abrangiam assistência médica, educação, habitação, alimentação, inclusão no mercado de trabalho etc. (SILVA PINTO, 2003). Esse modelo foi fortalecido e aperfeiçoado durante o governo militar.

Embora reconheça o grande avanço institucional na consolidação do sistema de proteção social brasileiro durante o regime militar, Draibe (1994) considera que o mesmo não resultou na efetividade das ações. Em que pese o crescimento econômico no período, o país não logrou alcançar reduções expressivas da pobreza absoluta, tendo inclusive ampliado o grau de desigualdade social. No que diz respeito à assistência social, a autora reconhece que o conjunto organizacional e programático capitaneado pela LBA, levado a cabo pelo governo militar, conferiu-lhe dimensões e densidade inusitadas, embora com “fragmentação institucional, superposição de competências, descontinuidade de programas e sua utilização política” (DRAIBE, 1994, p. 287).

É interessante observar como os recursos da LBA eram operacionalizados junto aos parceiros governamentais e não governamentais nesse período. Segundo seu Estatuto³, estados e municípios não tinham tratamento diferenciado das entidades filantrópicas para fins de recebimento de assistência técnica ou financeira. Dessa forma verifica-se que os governos subnacionais não tinham primazia sobre a iniciativa privada para fins de assistência social, predominando um tipo de centralização que praticamente prescindia da coordenação intergovernamental, uma vez que a LBA era representada por escritórios regionais que implementavam suas ações diretamente ou mediante parcerias com a iniciativa privada, de forma independente das ações estaduais e municipais. As não raras negociações intermediadas por representantes dos entes federados eram geralmente personificadas, pontuais e visavam a atender aos interesses particulares ligados à sua atuação política. Sposati *et al* (1998) diagnosticaram essa fragmentação institucional e desarticulação ao constatar que, até então, não havia se equacionado um sistema organizado entre os diferentes níveis governamentais para a prestação dos serviços de assistência social, ou sequer uma política explícita, orientadora dos órgãos subnacionais.

³ Art. 10, V, do Decreto n. 83.148, de 8 de fevereiro de 1979.

Sposati e Falcão (1989) consideram que a ação estatal de enfrentamento da pobreza nesse período, financiada em grande parte por recursos federais, diluiu-se entre um modesto aparato próprio e um amplo aparato conveniado, constituído pelas entidades filantrópicas. Dessa forma, as autoras consideram que o legado institucional da LBA se restringiu à mobilização da sociedade para enfrentar situações adversas decorrentes da pobreza, com frágil institucionalização de ações dessa natureza nos três níveis de governo, sobretudo nas esferas subnacionais.

A Constituição Federal de 1988: assistência social como política pública e a substituição do modelo LBA

A redemocratização, por sua vez, proporcionou a inclusão da assistência social no rol dos direitos sociais a partir da Constituição Federal de 1988, constituindo uma primeira conjuntura crítica que desencadeou o movimento da sua configuração como política pública. O art. 203 da CF de 1988 conferiu à assistência social a responsabilidade de garantir proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice. No que se refere ao enfrentamento da pobreza, o texto constitucional explicitou, dentre os objetivos da assistência social, o amparo às crianças e adolescentes carentes e a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovassem não possuir meios de prover a própria manutenção, ou de tê-la provida por sua família⁴.

Embora a CF de 1988 tenha previsto em seu art. 204 que a implementação dessa política se daria por meio da descentralização político-administrativa, sua regulamentação por meio da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) só foi possível cinco anos depois, o que se explica em boa parte por se contrapor aos interesses dos atores preocupados em manter a forma de funcionamento centralizado da LBA e sua relação privilegiada com as entidades⁵.

Esse novo *status* constitucional da assistência social desencadeou uma crise do antigo modelo e permitiu o surgimento de novas possibilidades de atuação. Os principais acontecimentos que caracterizaram esse momento histórico foram: a crise da LBA em decorrência de sua utilização em esquemas de corrupção (1991); a publicação da LOAS (1993); substituição do CNSS pelo Conselho Nacional de Assistência Social

⁴ O qual foi posteriormente instituído sob a forma do Benefício de Prestação Continuada (BPC).

⁵ Para saber mais sobre o processo de criação da LOAS, seus conflitos e desdobramentos no período pós-CF 1988 ver Boschetti (2006).

(CNAS) em 1994; e as discussões no Senado e no meio acadêmico sobre a transferência de renda como alternativa econômica para o enfrentamento da pobreza (1991 a 1994). Além disso, nesse período verifica-se a emergência do tema da segurança alimentar caracterizada pela publicação do Mapa da Fome (1993) do IPEA; pelo movimento social Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida (1993); pela criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) em 1993, e realização, em 1994, da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (I CNSAN).

Foi a partir de 1995, no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), que o enfrentamento da pobreza passou a ganhar independência da agenda da assistência social a partir da definição de três estratégias principais: (1) criação do Programa Comunidade Solidária também em 1995; (2) extinção da LBA, dando início a um tímido processo de descentralização da assistência social; e (3) adoção de programas de transferência de renda condicionada pelo governo federal no final da década de 1990.

Comunidade Solidária e protagonismo da sociedade civil

FHC criou o Programa Comunidade Solidária em 1995, vinculado à Casa Civil, o qual constituiu sua principal estratégia de combate à pobreza, esvaziando o foco da crise da LBA na assistência social. O Comunidade Solidária não era responsável pela gestão de recursos ou fundos, articulando apenas programas prioritários por meio de um Conselho Executivo integrado principalmente pela sociedade civil. Interessante constatar que, assim como nos tempos da LBA, a Primeira Dama, então Ruth Cardoso, presidia esse Conselho. Inicialmente, este Programa consistiu na articulação de iniciativas do governo e da sociedade, tendo em vista o combate à fome e à miséria nos municípios mais pobres, sob um novo marco regulatório para atuação da sociedade na esfera pública, denominado Terceiro Setor⁶. Para tanto, definiu objetivos específicos que iam da redução da mortalidade infantil, alimentação, moradia, saneamento básico à geração de emprego e renda.

O Comunidade Solidária não logrou provocar resultados significativos. Tendo em vista o amplo questionamento da sua efetividade, inclusive por parte dos próprios

⁶A reforma do marco legal do Terceiro Setor no Brasil foi conduzida pelo Conselho Executivo do Comunidade Solidária no sentido de responder às questões colocadas pela entrada na cena pública de novos atores sociais que tanto podem agir autonomamente, quanto em parceria com o Estado e com o mercado. Disso resultou a Lei 9.790/99, que criou as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip), as quais estão autorizadas a celebrar parcerias com o poder público por meio de um novo instituto jurídico denominado *Termo de Parceria* (CARDOSO, 2002).

representantes da sociedade no Conselho, suas ações mudaram de foco no segundo mandato de FHC, passando de políticas compensatórias para políticas de desenvolvimento local. Criou-se então o Programa Comunidade Ativa, com o objetivo de estimular o desenvolvimento sustentável em pequenas cidades no interior do país por meio de políticas de microcrédito e organização comunitária para receber benefícios das ações sociais implementadas pelo governo. Ainda assim, seus resultados continuaram deixando a desejar.

Ressalte-se que, da mesma forma que a LBA, ao declarar como valores norteadores do Programa a descentralização e a parceria, o Comunidade Solidária colocava estados e municípios ao lado de ONGs, universidades e associações comunitárias como executores das suas ações. Isso confirma que, na sua concepção, cabia ao governo federal disponibilizar recursos para que a pobreza fosse resolvida pelo mercado e pela sociedade, sob a égide tanto da responsabilidade social quanto do Terceiro Setor. Este discurso se adéqua ao tom de reforma de Estado no sentido de um conceito mais amplo de descentralização adotado por aquele governo, por meio da concepção do setor produtivo público não estatal⁷. No entanto, difere do processo de descentralização adotado em relação à saúde e educação, cujas políticas tiveram nos governos subnacionais os grandes parceiros para expansão da universalização do acesso.

Uma tentativa frustrada de implementação da LOAS

A extinção da LBA, por sua vez, implicou a passagem dos respectivos convênios para a Secretaria de Assistência Social (SAS), vinculada ao recém (re)criado MPAS. A partir de então a SAS iniciou um processo de transferência progressiva dos mesmos para os governos subnacionais, passando a atuar no apoio à implementação dos respectivos Conselhos, Fundos e Planos de Assistência Social, conforme previsto no art. 30 da LOAS. Além disso, promoveu a regulamentação do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), a organização e normatização da transferência de renda a idosos e deficientes sob a forma do Benefício de Prestação Continuada (BPC), assim como a realização de estudos para a formulação da nova Política de Assistência Social.

⁷ Segundo Bresser Pereira e Cunnill Grau (1999), o setor produtivo público não-estatal é também conhecido por 'terceiro setor', 'setor não-governamental', ou 'setor sem fins lucrativos'. Por outro lado, o espaço público não-estatal é também o espaço da democracia participativa ou direta, ou seja, é relativo à participação cidadã nos assuntos públicos. São organizações ou formas de controle 'públicas' porque estão voltadas ao interesse geral; são 'não-estatais' porque não fazem parte do aparato do Estado, seja porque não utilizam servidores públicos ou porque não coincidem com os agentes políticos tradicionais.

Paralelamente, iniciou o processo de desmonte da estrutura da LBA no que concerne a pessoal e patrimônio⁸.

O repasse das ações federais para governos subnacionais foi enfim formalizado em 1996, mediante convênios articulados pela SAS e pelo CNAS. Tais convênios foram firmados principalmente com os estados, os quais, por sua vez, deveriam repassar os recursos aos municípios e entidades pelo prazo de um ano. Segundo o MPAS (1995, *apud* STEIN, 1997) esta estratégia foi adotada porque, naquela época, as estruturas municipais ainda não estavam satisfatoriamente instaladas e fazia-se necessário garantir a renovação dos convênios. Stein (1997) apurou que em janeiro de 1997 todos os estados contavam com conselhos de assistência social e 63% possuíam fundos em funcionamento. Quanto aos municípios, 48% (2.559 de 5.388) contavam com conselhos e 33% (1.828) com fundos.

Diversas causas da lentidão do processo são apontadas pelos estudiosos do tema: heterogeneidade regional em termos de capacidade de gestão (STEIN, 1997); inexistência de uma política nacional de reforma e importância do aparato federal como instrumento de patronagem e negociação política entre Presidente, suas bases no Congresso e respectivos apoios nos estados (ALMEIDA, 1996); e cálculo realizado pelo município frente à engenharia operacional da política, a qual transferia para o mesmo a responsabilidade integral pela execução das ações, sem uma garantia de regularidade no repasse dos recursos federais (ARRETCHE, 1999). Para essa autora, inclusive, as regras dessa primeira tentativa de descentralização favoreceram os estados, muitos deles contrários à municipalização.

No primeiro mandato de FHC foram ainda realizadas as duas primeiras Conferências Nacionais de Assistência Social em 1995⁹ e 1997, sendo que ambas registraram moções de repúdio ao Programa Comunidade Solidária. A categoria dos profissionais do Serviço Social, que participava ativamente dessas conferências, combatia esse modelo por não privilegiar a garantia de direitos de cidadania que estava

⁸ Segundo Stein (1997), o acervo patrimonial da LBA foi doado/cedido aos governos subnacionais e às entidades filantrópicas e o excedente leiloado. Seus servidores foram distribuídos pelas recém criadas regionais da SAS, organizadas em equipes de assessoramento técnico em cada uma das 27 unidades federativas, dimensionadas de acordo com a densidade demográfica do estado, número de municípios, convênios e demandas reprimidas. Dessa forma, a extinção da LBA não rompeu coma a manutenção de uma estrutura federal paralela nos estados.

⁹ Segundo a ex-presidente do Fonseas, entrevistada nessa pesquisa, foi nessa conferência que os gestores municipais da assistência social começaram a se movimentar no sentido de se organizar nacionalmente frente ao movimento da União de repassar as atribuições de prestação dos serviços para os municípios. Esse foi o embrião do Colegiado Nacional de Secretários de Assistência Social (Congemas), que teve sua primeira reunião em 1996.

embutida na LOAS e na CF, denunciando o paradoxo das iniciativas adotadas pelo governo, que embora combatesse o modelo LBA e o clientelismo, curiosamente o fazia por meio da figura da Primeira Dama, repetindo o clássico comando do combate à pobreza por parte da esposa do Presidente da República, ainda que agora com Doutorado em Antropologia. Vale lembrar também que a I Conferência recomendou que a assistência social fosse financiada por um percentual mínimo de 5% do orçamento da Seguridade Social. No entanto, a União recusou-se a adotar esta medida, sob a justificativa de que as vinculações engessariam o orçamento e impediriam realocação de recursos em situação de emergência.

Em outubro de 1997 foi editada a primeira Norma Operacional Básica (NOB 1) que conceituou o sistema descentralizado e participativo da assistência social e ampliou o escopo das competências dos três níveis de governo, estabelecendo níveis diferenciados de gestão, nos moldes do Sistema Único de Saúde (SUS). Além disso, propôs a criação de uma comissão tripartite com representantes dos entes federados, de caráter consultivo, para discussão de aspectos relativos à implementação da Política. Ângela Lima (2003) considera que a dependência política e administrativa dos governos subnacionais foi mantida com este modelo, tendo em vista que os critérios de partilha dos recursos não estavam definidos e teriam de ser negociados através de planos de trabalho. Stein (1997), por sua vez, faz uma crítica à sequência com que os procedimentos foram adotados alegando que foi dado início ao repasse de recursos sem que o sistema estivesse devidamente estruturado. No caso de municípios que ainda não tinham instituído conselho, fundo e plano de assistência social, tal como exigia ao art. 30 da LOAS, os recursos eram repassados para os fundos estaduais ou diretamente para as entidades, pouco contribuindo para o fortalecimento da gestão local.

A insatisfação com esta ambiguidade levou à edição da NOB 2 em 1998, com a finalidade de: tornar automática a transferência de recursos para os governos subnacionais; demandar a alocação de recursos próprios de todos os níveis de governo nos respectivos fundos de assistência social; diferenciar serviços, programas e projetos; ampliar as atribuições dos conselhos; e criar os espaços de negociação e pactuação entre níveis de governo, na forma das Comissões Intergestora Bipartite (CIB, compostas pelo gestor estadual e respectivos gestores municipais) e Tripartite (CIT¹⁰, compostas por

¹⁰ Na CIT, os gestores estaduais eram representados pelo Fórum Nacional dos Secretários Estaduais de assistência social (Fonseas) e os gestores municipais pelo Fórum Nacional dos Secretários Municipais de assistência social (Fongemas, posteriormente denominado Congemas).

gestores municipais, estaduais e federais de assistência social). Tais comissões também foram inspiradas no SUS e, com esta NOB, passaram a ter caráter deliberativo no que diz respeito à operacionalização da Política¹¹. É importante registrar que foi com a instalação das CIB, paralela à reestruturação das secretarias estaduais de assistência social, que finalmente se iniciou o processo de desativação das representações estaduais da SAS, herança da LBA. Junto com a NOB 2, o CNAS finalmente aprovou a Política Nacional de Assistência Social, a qual havia sido enviada pela SAS para deliberação dois anos antes.

No segundo mandato de FHC, em 1999, a SAS ganhou maior importância política e foi elevada à categoria de Secretaria de Estado da Assistência Social (SEAS), ainda vinculada ao MPAS. Além disso, no ano 2000 o governo criou o Projeto Alvorada, sob o comando da SEAS, o qual consistia em uma espécie de guarda-chuva para todos os principais programas e ações de combate à pobreza. Tal projeto tinha como objetivo reduzir as desigualdades regionais por meio da melhoria das condições de vida nas áreas mais carentes do Brasil. Tinha como princípios básicos gerenciamento intensivo, focalização dos programas, priorização dos municípios e compromisso com resultados. Por ser implementado de forma paralela, sob o comando da assistência social, o Projeto Alvorada diminuiu o já abalado prestígio político do Comunidade Solidária¹². A ideia era privilegiar a atuação governamental por meio da identificação e articulação de programas federais, estaduais e municipais que atuassem diretamente sobre a pobreza e a desigualdade nas regiões mais pobres do país.

É justamente no âmbito do Projeto Alvorada que destacamos a terceira estratégia do governo FHC no enfrentamento da pobreza, qual seja, a adoção de programas de transferência de renda direta à população, os quais constituíram uma das principais iniciativas acompanhadas por esse Projeto.

A entrada do governo federal no campo dos programas de transferência de renda condicionada

Como vimos no capítulo anterior, os programas de transferência de renda condicionada surgiram no Brasil como uma inovação dos governos subnacionais, fruto do processo de fortalecimento dos governos locais após a Constituição Federal de 1988.

¹¹ Segundo a ex-presidente do Foneas entrevistada nessa Tese, foi do Congemas a proposição para a criação da CIT e das CIB como espaços de discussão e articulação das ações de gestão.

¹² Para saber mais sobre as dificuldades do Comunidade Solidária para o enfrentamento da pobreza ver (SILVA, 2001).

Inspirada nas iniciativas subnacionais, a nacionalização desses programas foi possível como fortalecimento da União na gestão de políticas sociais na década de 1990, assumindo um padrão hierarquizado de relações intergovernamentais caracterizado pela ausência de atribuições específicas aos governos estaduais e atribuição de papel secundário aos municípios na sua implementação.

Observa-se que a preferência por uma iniciativa que transfere recursos federais diretamente para o cidadão diminui a intermediação dos governos subnacionais e da própria sociedade civil no tradicional modelo de enfrentamento da pobreza conduzido até então pelo governo federal, seja pelo modelo LBA, seja pelos convênios celebrados com estados e municípios, ou pelo modelo do Comunidade Solidária, de modo a enfraquecer o impacto do clientelismo que caracterizou grande parte dessas ações. Em outras palavras, o surgimento desses programas no rol das iniciativas federais de enfrentamento da pobreza se deu em meio ao diagnóstico de baixo impacto das demais iniciativas de combate à pobreza nos indicadores sociais, relacionado com a burocracia, clientelismo e baixa qualidade das ações realizadas por aqueles que operacionalizavam os programas no nível local, sejam eles do governo ou da sociedade¹³. Como vimos no capítulo 2, essa opção do governo federal ilustra o movimento que Kincaid (1995) denomina *change from places to persons*, o qual remete ao federalismo coercitivo.

Esse movimento foi acompanhado da constatação de uma mudança de concepção da sociedade e do governo em relação às causas da pobreza e legitimidade para recebimento de benefícios monetários pelo Estado. Aos poucos, a política de combate à pobreza foi deixando de ser vista como destinada unicamente aos incapazes para o trabalho (idosos, deficientes, vítimas de calamidades etc.), passando a ser merecida por outros segmentos vulneráveis da população com situação de precária inserção no mercado, vinculada, no entanto a condicionais de acesso a serviços sociais básicos, a título de redução da transmissão intergeracional da pobreza.

O legado dos oito anos do governo FHC mostra que a separação institucional das ações do Comunidade Solidária na Casa Civil, da assistência social no MPAS e dos programas de transferência de renda em diversos ministérios resultou em maior fragmentação das políticas de combate à pobreza. Essa separação permitiu o desenvolvimento da transferência de renda condicionada fora das comunidades da

¹³É dessa época, em 2000, a famosa frase do economista do IPEA Ricardo Paes de Barros, segundo o qual 'se o dinheiro público fosse jogado do helicóptero, chegaria com mais facilidade às mãos dos mais pobres'. Disponível em: <http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,ERT53256-15223,00.html>. Acesso em: 29.09.2011

política da assistência social, que naquele momento estava preocupada em definir a melhor forma de implementação da LOAS. É importante reconhecer que, ainda que a pobreza não tenha conquistado espaço central na sua agenda, foi no governo FHC que se promoveram mudanças significativas no arcabouço institucional de enfrentamento desse problema pelo Estado brasileiro, incorporando o controle social na gestão das políticas públicas, provendo novas fontes de financiamento, ampliando o público-alvo das intervenções estatais e desenvolvendo novas formas para lidar com a pobreza e a desigualdade.

Com uma tímida atuação na área de assistência social, nesse período o governo federal patinou entre a descentralização de recursos e responsabilidades para a sociedade – sob o Programa Comunidade Solidária – e a centralização de poder na União para a implementação dos programas de transferência de renda condicionada, com aporte significativo de recursos para a área, sobretudo pelo advento do Fundo de Combate à Pobreza.

Sobre esse aspecto cabe ainda discorrer sobre o arranjo federativo dos programas federais implementados naquele período, a partir da análise do modelo de gestão do PGRM e do Bolsa Escola do Ministério da Educação (MEC). A escolha dessas duas iniciativas justifica-se pelo fato de que foi o Bolsa Escola a primeira iniciativa mais massiva de transferência de renda condicionada no Brasil, tendo o PGRM sido seu precursor no MEC.

No PGRM a União co-financiava em 50% programas de garantia de renda mínima municipais associados a ações socioeducativas. A inclusão dos municípios no Programa foi prevista de forma gradual. Os municípios favorecidos nos cinco primeiros anos seriam aqueles que possuíssem receita tributária por habitante inferior à média estadual e renda familiar por habitante inferior à média familiar por habitante do estado. A partir do quinto ano, todos os municípios poderiam ser beneficiados. Quanto mais recursos alocasse no programa municipal, mais recursos federais eram recebidos pelo município, repassados via convênio. O dinheiro federal tinha de ser utilizado exclusivamente no pagamento das bolsas, enquanto que os recursos municipais deveriam custear as demais despesas, sobretudo para realização das atividades socioeducativas. Já no Bolsa Escola a União respondia por 100% dos recursos que eram transferidos diretamente aos beneficiários, cabendo aos municípios o cadastramento das famílias e o controle da frequência dos alunos, além da realização das ações socioeducativas.

A exemplo do PGRM, o modelo de gestão do Bolsa Escola não contemplava os estados. Uma das principais mudanças em relação ao programa anterior foi na forma de relação com os municípios, que deixaram de receber recursos federais por meio de convênios para repasse às famílias, uma vez que o pagamento dos benefícios passou a ser feito diretamente pelo governo federal, por meio de cartão magnético da Caixa Econômica Federal. Outra alteração foi a obrigação do município constituir um conselho de controle social, de composição paritária, responsável pela aprovação da relação de famílias cadastradas bem como a avaliação e fiscalização da aplicação correta de todas as regras do Programa. Vale ressaltar que em nenhum dos dois modelos os municípios recebiam recursos para apoiar as atividades de gestão local dos programas, devendo executá-las às próprias expensas.

Assim como no PGRM, para aderir ao Bolsa Escola os municípios deviam obrigatoriamente instituir, mediante lei municipal, um programa de renda mínima vinculado à ações socioeducativas. O custeio e o gerenciamento dessas ações eram de responsabilidade do próprio município que, assim como o estado, poderia suplementar com recursos próprios o benefício pago pela União¹⁴.

Este regime de corresponsabilidade, garantido em lei municipal e federal, dotou a União de instrumentos para agir contra maus administradores. Constatadas irregularidades no cadastramento dos beneficiários, por exemplo, o Prefeito podia ser responsabilizado e ter suspenso o repasse federal da cota da Prefeitura no Fundo de Participação dos Municípios (FPM), além de responder à ação de improbidade administrativa.

A nacionalização do Bolsa Escola sob um padrão de relações intergovernamentais hierarquizado foi rápida. Embora tivesse partido de um ‘acervo’ de 1.624 municípios (29,2%) que já haviam implementado o PGRM no final de 2000, em pouco mais de um ano o Bolsa Escola já havia alcançado 5.545 municípios (99,5%), o que, dado que a adesão a este Programa demandava a criação de uma lei municipal, com todos os procedimentos políticos e burocráticos que isso possa exigir, foi uma ‘proeza federativa’.

A estratégia adotada para tanto ignorou os estados, estabelecendo uma relação direta com os municípios, e ficaram conhecidas como ‘Caravanas do Bolsa Escola’, as

¹⁴Embora essa possibilidade de cofinanciamento tenha sinalizado o reconhecimento de que muitos entes federados possuíam iniciativas próprias de transferência de renda, inclusive anteriores às iniciativas federais, ela não chegou a ser trabalhada numa perspectiva de integração operacional, como depois se tentou fazer no Programa Bolsa Família por meio das pactuações, como veremos no capítulo 5.

quais consistiam em reuniões da equipe da Secretaria Nacional do Bolsa Escola (SPNBE/MEC) com prefeitos, secretários municipais de educação e comunidade escolar com o objetivo de divulgar o Programa. Essa iniciativa circulou o país¹⁵ divulgando o Bolsa Escola em reuniões de associações de prefeitos, da União Nacional de Dirigentes Municipais da Educação (UNDIME) e do Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação (PRASEM), entre outras (BRASIL, 2001).

Não foi só a estratégia de mobilização dos municípios que permitiu esse rápido avanço do Bolsa Escola sobre as prefeituras. Embora o governo federal fosse responsável pela inclusão dos beneficiários cadastrados pelos municípios, a maneira apressada com que o processo foi conduzido implicou que todo cadastro que se enquadrasse aos critérios de elegibilidade do Programa passasse a receber o benefício quase que imediatamente, desde que houvesse vagas. Além disso, havia uma urgência de implementação do Programa, num cenário de discussão da sucessão presidencial, dado que a gestão FHC chegava ao fim do segundo mandato sem apresentar resultados mais efetivos de combate à pobreza, para além dos resultados decorrentes do Plano Real e da estabilização fiscal.

O poder indireto de ‘indicação’ de beneficiários, conferido aos municípios por este contexto, era muito atraente. A pressa do governo federal em incluir as crianças no Programa fazia com que os benefícios fossem concedidos sem que o município concluísse seu processo de cadastramento. Embora os municípios não recebessem recursos para financiar essa atividade, o fato de poderem ‘decidir’ quem entrava no Programa foi um mecanismo indutor da cooperação dos mesmos com a iniciativa federal. Não havia tempo (e talvez nem interesse) para planejamento das ações, de forma que os municípios cadastravam as primeiras famílias que encontravam, geralmente nos redutos eleitorais de prefeitos e aliados. Arquivos parciais com grupos de 200 ou 300 famílias eram enviados à SPNBE, sendo incluídas no Programa enquanto havia vagas para aquele município. O estabelecimento de metas municipais de beneficiários, com base no Censo 2000, permitia que as primeiras famílias com cadastros enviados fossem incluídas no Programa independentemente de figurarem entre as mais pobres do município. O resultado foi que, em boa parte dos casos, os

¹⁵ Em 2001, foram realizados 137 seminários, onde foram contatados 6.107 dirigentes e gestores municipais, reunindo um total de 16.634 participantes. As atividades da Caravana lograram alcançar 2.286 municípios, onde o Programa foi divulgado e discutido (BRASIL, 2001).

municípios alcançaram suas metas sem incluir parte significativa das famílias que de fato eram mais pobres¹⁶.

Em trabalho anterior buscamos entender as mudanças na concepção da União sobre o modelo de gestão dos programas PGRM e Bolsa Escola (LICIO, 2002). Constatamos que o PGRM possuía um grau considerável de descentralização e se orientava por um padrão de autoridade independente ou dualista de relações intergovernamentais (WRIGHT, 1988) na medida em que valorizava a autonomia dos entes federados e estimulava o envolvimento destes mediante a vinculação do volume de recursos repassados ao montante da contrapartida do município, sem fixar transferências automáticas. Com a implementação do Bolsa Escola, além de aumentar vertiginosamente a quantidade de recursos para o Programa, a União optou por um desenho federativo centralizado, de modo a criar mecanismos de indução da participação dos municípios e fiscalização, sinalizando a mudança para um padrão hierarquizado de relações intergovernamentais característico do modelo de autoridade inclusiva de Wright (1988).

Ao observar as demais iniciativas de transferência de renda condicionada implementadas pelo governo federal verificamos que o padrão predominante de relações intergovernamentais também foi o da centralização. Tal como o Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação também possuía baixa articulação com os estados, de forma que a União se relacionava diretamente com os municípios, mais no sentido de atribuir tarefas do que fazer uma gestão compartilhada. No caso do Auxílio-Gás, então, não havia nenhuma relação com os entes federados, pois os benefícios eram concedidos às famílias que já eram beneficiárias do Bolsa Escola ou do Bolsa Alimentação.

Coelho (2009) argumenta que a entrada do governo federal no campo dos programas de transferência de renda condicionada no final da década de 1990, por meio do PGRM, deu-se em função de uma competição partidária em torno das experiências de bolsa escola ocorrida nas arenas políticas municipais, estaduais e no Congresso Nacional. Nesse sentido, o autor aponta que o desenvolvimento das experiências de bolsa escola no Brasil foi um processo de difusão horizontal e vertical que ocorreu em três momentos: (1) difusão horizontal em que os municípios instituíram a política sem influência externa ou de outra esfera de governo; (2) difusão vertical em que o governo

¹⁶ Como veremos no capítulo 5, esse desvio de focalização só começou a ser resolvido após a criação do Bolsa Família, mais precisamente com a estratégia de 'limpeza' do Cadastro Único implementada a partir de 2005.

federal instituiu o PGRM e buscou a adesão dos municípios por meio de convênios interinstitucionais mediante regras excludentes de seleção e (3) continuidade da difusão vertical, desta vez sem a aplicação de critérios e visando à universalização da política. É nesse último momento que se prepara o terreno para o advento do Programa Bolsa Família. Nas palavras do autor:

...O governo federal assume o protagonismo da ação ao mesmo tempo em que a política se consolida como uma alternativa crucial de combate a pobreza passando a integrar o sistema de proteção social do país, depois reconfigurado por meio da criação do Programa Bolsa Família. (COELHO, 2009, p. 130)

A esse diagnóstico de Coelho (2009) agregamos a constatação de que o modelo dos programas difundidos nesse terceiro momento, caracterizados pela centralização e empoderamento do governo federal, minimizaram o papel dos governos subnacionais na gestão do Programa como estratégia de evitar o tradicional clientelismo local na oferta das políticas de combate à pobreza.

Foi a eleição do Presidente Lula em 2002, baseada em um programa de governo direcionado ao social, que fortaleceu ainda mais a opção pelos programas de transferência de renda condicionada. Todavia, a avaliação do novo governo foi de que, embora estes programas tivessem representado um avanço nas políticas sociais brasileiras, eles praticamente ignoraram a existência de programas similares conduzidos por estados e/ou municípios, não conseguindo superar problemas tradicionais como: pulverização de recursos, elevado custo administrativo, superposições de públicos-alvo, competição entre instituições, ausência de coordenação e de perspectiva intersetorial (COHN e FONSECA, 2004).

Ao tomar posse em 2003, Lula reforçou a agenda de combate à pobreza. Todavia, como veremos mais adiante, ainda que a unificação das iniciativas de transferência de renda tenha sido uma recomendação da equipe de transição do novo Governo, o principal gatilho para a criação do Programa Bolsa Família foi a percepção, pelo Presidente Lula, das dificuldades do seu principal projeto inicial nessa área (o Fome Zero) em produzir resultados significativos (MONTEIRO, 2011).

4.3 Fragilidade da capacidade institucional dos municípios brasileiros

O processo de transferência de atribuições para os governos subnacionais não é uma tarefa fácil, sendo dificultado por atributos estruturais como a capacidade de gerir

políticas públicas, característica cuja distribuição é bem desigual no caso dos municípios brasileiros. Arretche (1999) constata que a grande maioria dos municípios caracteriza-se pela baixa capacidade econômica, expressiva dependência das transferências fiscais e fraca tradição administrativa. Essa questão será melhor desenvolvida a seguir, a partir da perspectiva da capacidade financeira e administrativa¹⁷ dos municípios, tendo em vista que estes são os principais implementadores do PBF.

Capacidade financeira

Traçamos nesse tópico um breve retrato da disparidade de capacidade financeira municipal sob as perspectivas econômica e fiscal com base no trabalho de Bremaeker (2007) no qual analisa as finanças dos municípios brasileiros por meio da associação de três parâmetros: da receita disponível, do número de habitantes e do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

Na tabela 2 verificamos a distribuição da receita disponível para todos os níveis de governo nos últimos 50 anos. De fato percebe-se que durante a ditadura militar (1964-85) houve uma concentração de recursos no governo federal, que chegou a deter 68,1% dos recursos em 1980. No entanto, após 1988 percebe-se uma tendência de aumento do percentual de receita disponível na federação por parte dos governos subnacionais, a qual, após 1995, se estabilizou ao redor de 16% para os municípios, 27% para os estados e 56% para a União. Esse cenário mostra que, efetivamente, a Constituição Federal de 1988 conseguiu redistribuir a receita disponível nacional, principalmente, em favor dos municípios.

¹⁷ Considerando que a principal área de combate à pobreza nos municípios na época de criação do PBF era a assistência social (e ainda é até hoje), foi acerca dela que apuramos a capacidade institucional dos municípios nesse item.

Tabela 2: Distribuição federativa dos recursos disponíveis para cada um dos entes federados: Brasil (1960-2005)

Anos	União (%)	Estados (%)	Municípios (%)
1960	59,5	34,1	6,4
1965	54,8	35,1	10,1
1970	60,8	29,2	10,0
1975	68,0	23,3	8,7
1980	68,1	23,3	8,6
1985	62,7	26,2	11,1
1990	58,9	27,6	13,5
1995	56,2	27,2	16,6
2000	56,7	26,4	16,9
2005	55,2	28,4	16,4

Fonte: Bremaeker (2007, p. 14)

Na tabela 3 verifica-se a distribuição da receita disponível segundo a quantidade de habitantes do município. A receita disponível é subdividida em três categorias: tributária – oriunda da arrecadação de impostos de competência própria¹⁸; transferências constitucionais, legais e voluntárias¹⁹; e outras receitas²⁰. Segundo o autor, a variável financeira deve ser relacionada ao porte demográfico do município no sentido de compreender a grande diversidade de realidades entre os mesmos. Verifica-se que, do ponto de vista agregado, a arrecadação tributária própria constitui menos de 20% da receita dos municípios brasileiros. No entanto, esse padrão varia bastante quando desagregamos essa distribuição por porte populacional. Na verdade, quanto menor o município, menor é a respectiva proporção de receita tributária em relação à sua receita orçamentária total: enquanto naqueles com menos de dez mil habitantes, cerca de 90%

¹⁸ Os impostos (Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU, Imposto sobre Serviços de qualquer Natureza - ISS e Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis inter vivos - ITBI), as taxas (de poder de polícia e pela prestação de serviços) e a contribuição de melhoria.

¹⁹ A cota-parte do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), o Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF), a cota-parte do Imposto Territorial Rural (ITR), a cota-parte do IOF-Ouro, a cota-parte na compensação pela desoneração do ICMS nas exportações de produtos primários e semielaborados (LC 86/97), a cota-parte do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), a cota-parte do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), a cota-parte do IPI-Exportação, a cota-parte da Compensação Financeira de Extração Mineral (CFEM) e a cota-parte do Fundo Especial do Petróleo (FEP), além dos recursos provenientes do Sistema Único de Saúde (SUS), do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE), a cota-parte do salário-educação, as transferências dos Municípios, as transferências oriundas de convênios da União, dos Estados, dos Municípios e de outras instituições públicas, além das demais transferências correntes e de capital da União, dos Estados e de instituições públicas.

²⁰ As receitas de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços, a Contribuição para o Custeio da Iluminação Pública (COSIP), as transferências de instituições privadas (pessoais, do exterior ou de convênios), as receitas de dívida ativa, multas e juros de mora e de indenizações e restituições, as demais receitas correntes e as receitas de capital (operações de crédito, alienação de bens, amortização de empréstimos, transferências de capital de instituições privadas e outras receitas de capital).

do total, a receita tributária é inferior a 5%, nos municípios com mais cinco milhões de habitantes (Rio de Janeiro e São Paulo), esse percentual é de 41%. Dado o predomínio de municípios de pequeno porte, essa tabela nos mostra que a principal fonte de receita de boa parte dos municípios brasileiros está nas transferências intergovernamentais e não na receita tributária própria, indicando a dependência do governo federal e, portanto, um cenário favorável à centralização.

Tabela 3: Participação relativa das receitas municipais segundo os grupos de habitantes no ano de 2005

Grupos de Habitantes (por mil)	Receita Orçamentária Total (%)	Receitas Tributárias (%)	Receitas de Transferências (%)	Outras Receitas (%)
TOTAL	100,00	18,9	66,3	14,8
até 2	100,00	2,0	92,8	5,2
2 – 5	100,00	2,9	91,7	5,4
5 – 10	100,00	4,6	88,9	6,6
10 – 20	100,00	5,3	88,4	6,3
20 – 50	100,00	8,1	82,1	9,9
50 – 100	100,00	13,4	73,7	12,8
100 – 200	100,00	15,2	67,4	17,4
200 – 500	100,00	22,2	60,6	17,2
500 – 1000	100,00	21,8	60,0	18,3
1000 – 5000	100,00	27,9	49,9	22,2
5000 e mais	100,00	41,0	38,9	20,1

Fonte: Bremaeker (2007, p. 16)

Cabe ainda uma análise da capacidade financeira dos municípios sob a perspectiva da distribuição geográfica. A distribuição da receita total per capita por regiões, visualizadas na tabela 4, mostra uma nítida distinção a favor das Regiões Sudeste e Sul, que se posicionam bem acima da média nacional. Já as Regiões Norte e Nordeste apresentam os resultados mais baixos.

Tabela 4: Participação relativa das receitas municipais per capita segundo as grandes regiões no ano de 2005

Brasil e Grandes Regiões	Receita Orçamentária Total Per Capita (R\$)	Receitas Tributárias Per Capita (R\$)	Receitas de Transferências Per Capita (R\$)	Outras Receitas Per Capita (R\$)
BRASIL	856,87	161,62	567,79	127,46
Norte	631,61	59,96	526,13	45,52
Nordeste	610,00	58,33	499,55	52,12
Sudeste	1.034,90	259,12	595,68	180,10
Sul	930,71	148,58	611,38	170,75
Centro-Oeste	851,70	111,44	636,17	104,09

Fonte: Bremaeker (2007, p. 18)

Para o autor, as desigualdades registradas entre os municípios estão relacionadas à baixa capacidade contributiva e de consumo da população brasileira, em razão da sua extrema pobreza e da má distribuição da renda. Isso é evidenciado pela tabela 5, a qual agrega informações sobre o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), composto por três indicadores: longevidade, escolaridade e renda per capita²¹. Segundo o autor, os dois primeiros indicadores apresentam baixos diferenciais relativos, sendo mais homogêneos em relação à média brasileira que o indicador relacionado à distribuição da renda “per capita”, o qual destaca em coluna específica. Verifica-se que as mesmas desigualdades apresentadas na distribuição das receitas municipais ocorrem nos valores dos seus IDH, ou seja, as Regiões com menor receita municipal per capita – Norte e Nordeste – são também as que apresentam menor renda per capita e IDH e, portanto, maior proporção de pobreza.

²¹O autor lembra que os valores encontrados nessa tabela são apenas referenciais, uma vez que os dados de IDH são relativos ao ano de 2000 e os dados de receita municipal são relativos ao ano de 2005.

Tabela 5: Distribuição dos municípios, da receita municipal “per capita”, da renda “per capita” da população (2005) e do IDH municipal (2000), segundo as grandes regiões

Brasil e Grandes Regiões	Número de Municípios 2000	Receita Municipal Per Capita 2005 (R\$)	Renda da População Per Capita 2000 (R\$)	Idh 2000
BRASIL	5.507	856,87	171,22	0,699
Norte	449	631,61	120,60	0,664
Nordeste	1.787	610,00	85,23	0,610
Sudeste	1.666	1.034,90	222,44	0,745
Sul	1.159	930,71	234,58	0,770
Centro-oeste	446	851,70	210,75	0,737

Fonte: Bremaeker (2007, p. 24)

Essa baixa capacidade financeira de boa parte dos municípios brasileiros constitui atributo estrutural que dificulta qualquer estratégia de descentralização das políticas sociais. Para Bremaeker (2007), ainda que a CF 1988 tenha ampliado os recursos disponíveis para os municípios, o fato de haver-lhes acrescentado novos encargos faz com que os recursos disponíveis sejam insuficientes face à intensificação do processo de municipalização que vem se operando até os dias atuais, sobretudo no que se refere à prestação de serviços sociais.

Capacidade administrativa na assistência social

Como veremos no próximo capítulo, embora não estivesse expresso no desenho do PBF que a assistência social constituísse seu *locus* institucional de gestão, foi no âmbito das estruturas subnacionais dessa política que prefeitos e governadores alocaram o Programa²². Dessa forma, cabe retratar aqui a capacidade das estruturas locais de assistência social para gerir o PBF. Para tanto nos baseamos no Suplemento de Assistência Social da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) executado pelo IBGE em 2005, o qual investigou a estrutura da assistência social em todas as municipalidades do país (IBGE, 2006). Vejamos os principais resultados.

- 99,7% dos municípios possuíam estrutura organizacional para tratar da política de assistência social. Destes, a maioria estava ligada à administração direta, na forma de secretaria municipal exclusiva (59,0%); secretaria em conjunto com outra política (21,0%); setor

²² Como o PBF surgiu fora de qualquer política pré-existente, a definição de seu órgão de gestão nos estados e municípios ficou a cargo de governadores e prefeitos, respectivamente, os quais optaram, em sua grande maioria, em aloca-lo junto aos órgãos gestores da assistência social.

subordinado diretamente à chefia do executivo (12,9%); e setor subordinado a outra secretaria (6,9%).

- A proporção de municípios no país onde os Conselhos e os Fundos Municipais de Assistência Social eram regulamentados por instrumento legal era de 98,8% e 91,2%, respectivamente.
- Em 72,7% o órgão responsável pela gestão da política possuía linha telefônica. A pesquisa levantou, ainda, que em 469 (8,4%) municípios, não eram disponibilizados nem linha telefônica, nem ramal interno.
- Apesar de o computador estar disponível em 96,7% dos órgãos responsáveis pela política de assistência social, e 88,9% terem acesso à internet, somente um pequeno percentual(2,4%) dispunha de página na internet. Apesar disso, 62,8% dos municípios afirmaram que o órgão responsável possuía e-mail para contato.
- 46,8% utilizavam sistemas para o gerenciamento de programas e ações voltadas para a área de assistência. Dentre as opções que esses sistemas de gerenciamento permitiam, constatou-se que em 81% dos municípios era realizado o acompanhamento dos programas assistenciais; em 70%, o acompanhamento de atendimento a usuários; em 51% era utilizado para registro e inscrição de entidades; e, em 47%, existiam informações do perfil do usuário.
- Em 2005, o número de pessoas ocupadas na área de assistência social da administração municipal era, aproximadamente, de 140.000 pessoas, o que correspondia a apenas 2,9% do total de pessoal ocupado na administração municipal brasileira.
- A participação dos regimes empregatícios mais estáveis (51,2% - sendo 38,3% para estatutários e 12,8% para celetistas) no total de pessoal na área de assistência social era ligeiramente superior à soma de regimes mais flexíveis (48,8% - sendo 19,6% para pessoal comissionado; 4,2% para estagiários; e 25,0% para pessoal sem vínculo permanente).
- Todavia, na comparação com a administração municipal por vínculo empregatício, foi possível constatar maior representatividade dos regimes de trabalho mais flexíveis: enquanto a participação de pessoal comissionado na área de assistência social era de 6,8% e a de pessoal

sem vínculo permanente era de 5,4%, na administração municipal esses números eram de 1,8% e 2,8%, respectivamente.

- 26,3% do pessoal da assistência social tinham o ensino fundamental completo ou incompleto, 46,7% possuíam o ensino médio, e 27,0% haviam concluído o ensino superior, sendo que, deste percentual, 3,5% haviam concluído pós-graduação.
- O pessoal somente comissionado é o que apresentava a maior participação de pessoas que haviam concluído o ensino superior – 33,6% (27,8%, funcionários estatutários; 25,8%, pessoal sem vínculo permanente; e 25,5%, celetistas).
- A participação de titulares do órgão gestor com nível superior e pós-graduação era, em 2005, de 51,9%, sendo que 37,8% possuíam o nível superior completo e 14,1% tinham curso de pós-graduação, 37,1% concluíram o ensino médio, 25,2% possuíam o ensino médio completo, 11,9% possuíam nível superior incompleto e 7,8% o ensino fundamental.
- Em 2005, o percentual de recursos próprios dos municípios destinados à função assistência social, em relação ao total de recursos municipais previstos, era em média, de 3,1% do total do orçamento municipal.
- A presença exclusiva do poder público municipal no gerenciamento das modalidades de atendimento na área de assistência social caracterizava 23% dos municípios; 11,6% eram gerenciados pela rede conveniada e em 61,6% esse gerenciamento era misto.

A análise desse perfil indica que as condições institucionais para o desenvolvimento do PBF, que atribui grande responsabilidade de execução à gestão local, não foi das melhores. De fato, a capacidade institucional das estruturas locais de gestão da assistência social ainda não havia passado pelo processo de estruturação do SUAS²³. Vale lembrar que, ainda na década de 2000, boa parte da prestação dos serviços socioassistenciais estava nas mãos da rede conveniada, de modo que a descentralização dessa política encontrava-se bem atrasada em relação às áreas de saúde

²³ Embora a coleta de dados dessa pesquisa tenha coincidido com o início da implementação do SUAS, a elaboração do respectivo questionário ocorreu antes da elaboração da Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB SUAS 2005, de modo que não estava orientado para colher as especificidades da implementação da mesma.

e educação, cuja estratégia de nacionalização via descentralização deram-se sobretudo na década anterior.

De modo geral, verifica-se que, embora a grande maioria dos municípios contasse com estruturas específicas para gerenciamento da assistência social, sua força de trabalho era reduzida frente ao total da administração pública municipal. Ainda que a proporção de vínculos estáveis fosse superior aos vínculos flexíveis, a proporção desse último se mostrou superior à média municipal, indicando outra fragilidade, relativa à alta rotatividade inerente a esse tipo de vínculo, o que dificulta a retenção dos conhecimentos nas organizações e a construção de práticas sustentadas para além de um mandato de governo.

O percentual orçamentário municipal dedicado à assistência (3%) também foi considerado baixo, sobretudo se comparado ao de outras políticas universais como saúde e educação, cuja determinação constitucional demanda um percentual muito maior que este (25% e 30% respectivamente). Além disso, cerca de 10% dos municípios não tinha acesso à internet e nem ao menos telefone à época, o que revela uma precariedade relevante nas condições de trabalho dos profissionais dessa área. Menos da metade estava familiarizada com a utilização de sistemas de gerenciamento informatizados, condição que prejudica a gestão local do PBF, a qual se construiu com base em sistemas nacionais de informação, como o Cadastro Único. Um reflexo de toda essa fragilidade institucional está no fato de que em mais de dois terços dos municípios o gerenciamento das modalidades de atendimento da assistência social não era feito exclusivamente pela prefeitura, sendo compartilhado com a rede conveniada.

Em seu conjunto, tais indicadores revelam, enfim, uma frágil capacidade municipal de oferta de serviços por parte da assistência social, à qual foi delegada a complexa tarefa de gestão local do PBF. O cadastramento, por exemplo, para ser bem feito, precisa de planejamento, equipamentos e mão-de-obra qualificada. O diagnóstico feito por essa pesquisa mostrou que tais condições não estavam suficientemente estruturadas na área de assistência social (IBGE, 2006). Como a baixa capacidade institucional local demanda uma intervenção federal mais forte no sentido de reverter essa situação, consideramos que este é um cenário que também favoreceu um padrão de relações intergovernamentais hierarquizado.

4.4 O papel secundário reservado aos governos subnacionais na gestão do PBF

A perspectiva da engenharia operacional do PBF será analisada a partir das discussões federativas que nortearam a sua criação, respectiva materialização no desenho federativo previsto em sua legislação e natureza centralizada da ação de transferência de renda.

Monteiro (2011) analisou o processo de unificação dos programas de transferência de renda que resultou na criação do PBF, onde ficou evidenciada a preocupação do Presidente Lula em envolver estados e municípios na discussão e implementação do Programa, não só pelo seu papel de implementadores das políticas sociais, mas também pelo fato de que muitos deles já possuíam programas próprios nessa área. Nesse sentido cabe reproduzir aqui duas falas do então Ministro da Casa Civil José Dirceu, pronunciadas durante reunião realizada em 5 de setembro de 2003 com representantes dos 27 estados da federação para apresentar a proposta de unificação dos programas de transferência de renda:

A orientação do presidente Lula é no sentido de que nada se faça sem pactuação, especialmente com os governos estaduais, tanto no que diz respeito ao desenho e execução do programa unificado como na questão financeira. (BRASIL, 2003 *apud* MONTEIRO, 2011, p. 109)

A ideia, portanto, é dar ao Programa um caráter estratégico, com o envolvimento dos governos estaduais e municipais conforme sempre foi o desejo do Presidente, que não concebe esta unificação sem pactuação. (BRASIL, 2003o *apud* MONTEIRO, 2011, p. 110).

A autora narra ainda manifestações do próprio Presidente Lula no sentido de incorporar sobretudo os estados na discussão sobre a unificação dos programas de transferência de renda, dentre as quais destacamos.

[O Presidente] Informou que não lançaria o Programa sem uma prévia discussão com outros níveis de governo, especialmente com os governadores de estados. Para ele, era importante ‘combinar o jogo’ com os gestores dos outros níveis de governo. (MONTEIRO, 2011, p. 100).

Vieira (2011), por sua vez, identifica no discurso do Presidente uma preocupação com a expressão da interlocução federativa no PBF no próprio cartão de pagamento do benefício.

O cartão Bolsa Família tem a cara dessa nova integração federativa. As marcas dos governos federal, estadual e municipal poderão estar

estampadas lado a lado em nossas ações conjuntas. (Presidência da República – Secretaria de Imprensa e Divulgação, 2003, p. 6 e *Tapud VIEIRA*, 2011)

De fato, antes do lançamento do PBF, o Presidente Lula incluiu o tema da unificação dos programas de transferência de renda na pauta de reunião com os governadores, em junho de 2003 (MONTEIRO, 2011). Além disso, demandou uma reunião entre a Casa Civil e os representantes dos governos estaduais no sentido de aprofundar a pactuação com este nível de governo, inclusive com a finalidade de discutir os critérios de expansão do Programa. Nessa ocasião, além de tirar inúmeras dúvidas sobre o processo, os membros do Grupo de Trabalho que formulou o PBF orientaram as representações estaduais a contatar os respectivos secretários setoriais para discutir a implantação imediata do Programa; conversar com o Governador e demais autoridades estaduais sobre os termos de pactuação recomendados; enviar um relatório com sugestões de ajustes no desenho do PBF e de perspectivas de pactuação em seu caso específico; além de preencher uma planilha enviada com informações sobre programas estaduais e municipais de transferência de renda.

Todavia, embora a criação do Programa tenha envolvido questões federativas relativas à participação dos entes federados no seu modelo de gestão, a incorporação dessas discussões no seu desenho foram superficiais e insuficientes para operacionalizá-las.

O PBF foi criado pela Medida Provisória n. 132 de 20 de outubro de 2003, posteriormente convertida na Lei 10.836 de 9 de janeiro de 2004. Em seu artigo 8º, essa Lei incorporou a preocupação do Presidente em contemplar estados e municípios na sua gestão, ao determinar que a execução e a gestão do Programa Bolsa Família seriam públicas e governamentais, devendo ocorrer de forma descentralizada, por meio da conjugação de esforços entre os entes federados.

Dado o paradigma neoinstitucional sob o qual se desenvolve essa Tese, consideramos que a análise das regras de funcionamento do Programa previstas na Lei (10.836/2004) e no Decreto (n. 5.209 de 17 de setembro de 2004) que o regulamentaram permite apreender o padrão das relações intergovernamentais privilegiado no seu desenho federativo.

Para analisar de que forma os demais dispositivos da referida Lei e respectivo Decreto regulamentador conceberam a inserção dos governos subnacionais na gestão do Programa utilizaremos a tipologia de Pierson (1995) relativa às três características

institucionais do federalismo, derivadas da valorização da diversidade, que são de grande relevância para o desenvolvimento das políticas sociais, quais sejam: a reserva de poderes específicos e grau de autonomia dos governos subnacionais; a respectiva representação de interesses nas instituições nacionais; e o comprometimento com a equalização fiscal e administrativa dos mesmos.

Reserva de poderes específicos e grau de autonomia dos governos subnacionais

O art. 5º, inciso X do Decreto 5.209/2004 previu no nível federal uma Secretaria-Executiva do PBF²⁴, responsável por coordenar, supervisionar, controlar e avaliar a operacionalização do Programa, compreendendo o cadastramento único, a supervisão do cumprimento das condicionalidades, o estabelecimento de sistema de monitoramento, avaliação, gestão orçamentária e financeira, a definição das formas de participação e controle social e a interlocução com as respectivas instâncias, bem como a articulação entre o Programa e as políticas públicas sociais de iniciativa dos governos federal, estadual, do Distrito Federal e municipal.

O art. 11 do Decreto, por sua vez, previu que os entes federados poderão aderir ao Programa Bolsa Família por meio de termo específico, tendo prorrogado as adesões e os convênios firmados no âmbito dos programas remanescentes até 31 de dezembro de 2005. Embora tenha caráter voluntário, o ato de aderir implica uma postura com pouca margem de negociação visto que as condições são normalmente pré-determinadas.

No caso do federalismo brasileiro, onde a nacionalização de políticas demanda que a União interaja com 26 estados, Distrito Federal e 5.565 municípios, fica difícil adotar uma estratégia muito diferente. Para que a adesão seja atraente ao governo subnacional é importante que ela represente um ganho em relação ao seu *status quo* no enfrentamento da pobreza, o que, no caso do PBF, pode ser evidenciado pela maior injeção de recursos na economia local, sobretudo nos municípios com maior proporção de pobreza. Além disso, mesmo nos municípios mais ricos há famílias pobres, as quais demandam alguma intervenção local, de modo que os custos políticos de um prefeito ao não aderir a uma política de massa, com grande aprovação do eleitorado nacional, podem ser consideráveis (BICHIR, 2011). Dessa forma, dado o baixo poder de negociação dos entes federados para adesão ao PBF, consideramos que esse dispositivo

²⁴ Na criação do Programa, em 2003, esta Secretaria ficou subordinada à Casa Civil da Presidência da República. Com a criação do Ministério do Desenvolvimento Social, em 2004, suas atribuições foram destinadas à Secretaria Nacional de Renda de Cidadania.

em si favorece a centralização do Programa, visto não permitir a discussão prévia das respectivas condições.

Por outro lado, a legislação do PBF também deixou margem para aprofundar o relacionamento com os entes federados que se disponham para tanto, de modo a contemplar a pactuação discutida com as representações estaduais antes do seu lançamento. Dessa forma, sem prejuízo da adesão, o art. 12 do mesmo Decreto permitiu que, com vistas a garantir a efetiva conjugação de esforços entre os entes federados, o governo federal poderá celebrar termos de cooperação com os mesmos de forma a contemplar a realização de programas e políticas sociais, orientadas ao público beneficiário do PBF, que contribuam para a promoção da emancipação sustentada das famílias e garantam acesso aos serviços públicos que assegurem o exercício da cidadania. Estes termos contemplam ainda a possibilidade de aporte de recursos financeiros para ampliação da cobertura ou aumento do valor dos benefícios, por meio da complementação dos valores pagos pelo Programa.

Além disso, o art. 28 do Decreto prevê que os entes federados que reunirem as condições técnicas e operacionais para a gestão do acompanhamento das condicionalidades do PBF poderão exercer essa atribuição na forma disciplinada pelo MDS, MS e MEC.

Em seu conjunto, esses dispositivos permitem que o governo federal firme pactos específicos com os entes federados no sentido de integrar programas de transferência de renda, articular programas complementares e acompanhar as condicionalidades do PBF. De fato, a possibilidade de articular iniciativas próprias com o Programa federal sinaliza o reconhecimento tanto da autonomia dos entes federados no enfrentamento da pobreza, quanto da eventual atuação prévia dos mesmos em relação ao tema (*pre-empted policy space*).

Embora os arts. 12 e 28 do Decreto favoreçam a negociação intergovernamental, ao detalhar as atribuições dos governos subnacionais na gestão do PBF o Decreto voltou a seguir o padrão hierarquizado de relações intergovernamentais previsto para a adesão dos entes federados.

Vejamos:

“...

Art. 13 Cabe aos Estados:

I - constituir coordenação composta por representantes das suas áreas de saúde, educação, assistência social e segurança alimentar, quando existentes, responsável pelas ações do Programa Bolsa Família, no âmbito estadual;

II - promover ações que viabilizem a gestão intersetorial, na esfera estadual;

III - promover ações de sensibilização e articulação com os gestores municipais;

IV - disponibilizar apoio técnico-institucional aos Municípios;

V - disponibilizar serviços e estruturas institucionais, da área da assistência social, da educação e da saúde, na esfera estadual;

VI - apoiar e estimular o cadastramento pelos Municípios;

VII - estimular os Municípios para o estabelecimento de parcerias com órgãos e instituições municipais, estaduais e federais, governamentais e não-governamentais, para oferta dos programas sociais complementares; e

VIII - promover, em articulação com a União e os Municípios, o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades.

...”

Verifica-se que, para além de disponibilizar, coordenar e articular as redes próprias de assistência social, saúde e educação, as atribuições dos estados na gestão do PBF se restringiram à mobilização e apoio aos municípios, aos quais ficou reservado o papel de principais executores do PBF, na forma do art. 14:

“...

Art. 14. Cabe aos Municípios:

I - constituir coordenação composta por representantes das suas áreas de saúde, educação, assistência social e segurança alimentar, quando existentes, responsável pelas ações do Programa Bolsa Família, no âmbito municipal;

II - proceder à inscrição das famílias pobres do Município no Cadastramento Único do Governo Federal;

III - promover ações que viabilizem a gestão intersetorial, na esfera municipal;

IV - disponibilizar serviços e estruturas institucionais, da área da assistência social, da educação e de saúde, na esfera municipal;

V - garantir apoio técnico-institucional para a gestão local do programa;

VI - constituir órgão de controle social nos termos do art. 29;

VII - estabelecer parcerias com órgãos e instituições municipais, estaduais e federais, governamentais e não-governamentais, para oferta de programas sociais complementares; e

VIII - promover, em articulação com a União e os Estados, o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades.

...”

Portanto, foram atribuídas aos municípios as ações de execução específicas do PBF, sobretudo no que se refere ao cadastramento de beneficiários. Além disso, os municípios constituem espaço privilegiado para o acompanhamento das condicionalidades e articulação de programas complementares, visto se caracterizarem como contexto territorial onde se desenvolve a prestação dos serviços objeto dessas ações, sobretudo nas áreas de assistência social, saúde e educação²⁵.

O nível local de gestão do Programa também é privilegiado para fins de controle social e participação. O art. 29 do Decreto possibilita que o controle social do PBF seja realizado por conselho ou instância anteriormente existente, além da associação de municípios para este fim, desde que garantidas a paridade e a intersetorialidade. Já o art. 9º prevê a destinação de uma Instância de Controle Social no nível municipal, cuja composição deve respeitar a paridade entre governo e sociedade, bem como a intersetorialidade, de modo a incluir membros das áreas da assistência social, da saúde, da educação, da segurança alimentar e da criança e do adolescente, quando existentes, sem prejuízo de outras que achar pertinentes.

A análise desses dispositivos legais permite constatar que a preocupação do Presidente da República em envolver estados em municípios na gestão do PBF não foi plenamente contemplada no seu desenho. Foi baixa a reserva de poderes para os governos estaduais na gestão do Programa, visto atuarem sobretudo no apoio aos municípios. Por outro lado, o fato de ter colocado o município como principal agente executivo colocou esse ente em melhor posição de negociação intergovernamental, dada a dependência da União do seu poder de implementação. Contudo, isso é insuficiente para garantir maior autonomia municipal na gestão do Programa, pois esta condição está diretamente relacionada com a capacidade local para exercício de suas atribuições²⁶.

²⁵Dada a condição singular do Distrito Federal, o art. 15 do Decreto atribuiu a este ente federado as mesmas responsabilidades dos municípios na gestão do Programa.

²⁶Nesse sentido é importante ressaltar que o IGD, principal instrumento de apoio à ao desenvolvimento da capacidade institucional local para gestão do PBF, só foi criado mais de dois anos depois do lançamento do Programa.

Além disso, embora tenha previsto a possibilidade de aprofundar o relacionamento com o ente federado que se disponha para tanto, por meio de pactuação, o regulamento do Programa exigiu adesão prévia a condições padronizadas que, por não contemplar níveis diferenciados de atribuições segundo a capacidade do ente²⁷, podem determinar um baixo grau de autonomia aos municípios.

Representação de interesses dos governos subnacionais nas instituições nacionais

A Lei do PBF criou em seu artigo 4º o Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família (CGPBF)²⁸, cuja finalidade é formular e integrar políticas públicas, definir diretrizes, normas e procedimentos sobre o desenvolvimento e implementação do Programa, bem como apoiar iniciativas para instituição de políticas públicas sociais visando a promover a emancipação das famílias beneficiadas pelo Programa nas esferas federal, estadual, do Distrito Federal e municipal. O art. 6º do Decreto 5.209/2004, por sua vez, dispõe que tal Conselho é composto pelos titulares do MDS, MEC, MS, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), Ministério da Fazenda (MF), Casa Civil e Caixa Econômica Federal.

Portanto, não há representação institucionalizada dos estados e municípios no Conselho Gestor do PBF em nível nacional, cujos representantes, segundo o parágrafo único desse artigo, poderão ser convidados a participar das reuniões, da mesma forma que os representantes de outros órgãos federais, de entidades privadas, inclusive organizações não-governamentais.

Esse arranjo é típico de políticas federais, o qual, segundo distinção feita por Hironobu Sano (2008), se diferencia dos arranjos das políticas nacionais. Para esse autor, as políticas nacionais envolvem as três esferas de governo no que se refere às arenas de decisão; à normatividade legal; às formas de financiamento; aos mecanismos de colaboração e aos instrumentos de gestão dos conflitos. Já as políticas federais são aquelas elaboradas pela União, as quais, embora também tenham abrangência em todo o território nacional, resultam exclusivamente de decisões do Executivo Federal. Sua implementação depende, geralmente, da adesão dos governos subnacionais, mas sem que tenham poder legítimo de interferir no desenho da política.

²⁷ Como ocorre nas modalidades de gestão dos sistemas da saúde e da assistência social, por exemplo.

²⁸ A Secretaria-Executiva do Programa, cujas funções são hoje desempenhadas pela Senarc (MDS), integra o CGPBF nos termos do art. 5º da Lei n. 10.836/2004.

Logo, o desenho federativo do PBF em 2003 não contava com a representação dos governos subnacionais na principal instância decisória responsável pela definição das suas diretrizes de implementação, favorecendo, portanto, um padrão hierarquizado de relações intergovernamentais.

Grau de comprometimento com a equalização fiscal e administrativa dos governos subnacionais

A regulamentação inicial do Programa, na forma da Lei 10.836/2004 e Decreto 5.209/2004, não evidenciou comprometimento explícito com a equalização fiscal e administrativa dos governos subnacionais. Como vimos anteriormente, não foi definido na sua regulamentação um tratamento diferenciado dos entes com maior proporção de pobreza ou piores condições de gestão, o que poderia ter sido feito, por exemplo, por meio da adoção de níveis diferenciados de responsabilidade na adesão ao Programa que induzissem o desenvolvimento gradual da capacidade local. Aliás, não foi previsto inicialmente nenhum apoio financeiro específico para subsidiar a gestão do PBF por parte dos governos subnacionais limitando o exercício das suas atribuições e, portanto, favorecendo a centralização. Conforme veremos no próximo capítulo, uma iniciativa nesse sentido só foi implementada a partir de 2005, primeiro como apoio financeiro à atualização do Cadastro Único e, depois, com a instituição do Índice de Gestão Descentralizada (IGD).

A relação direta do governo federal com os beneficiários

Para Kincaid (1990) os programas de transferência de renda do governo federal para a população mais vulnerável consistem em uma das estratégias que promovem o federalismo coercitivo (ou centralização) – que o autor denomina de *change from places to persons* – segundo a qual, ao invés de transferir recursos aos governos subnacionais (*places*), o governo federal prefere transferir recursos diretamente aos cidadãos (*persons*). Dessa forma, por minimizar a intermediação dos governos subnacionais, o governo central pode obter mais créditos políticos com menos recursos.

Este aspecto dialoga com o dilema federativo relativo à disputa dos dirigentes dos três níveis de governo em virtude da forte ligação entre a provisão social pública e a legitimação política²⁹ apontado por Pierson (1995), a qual tem rebatimento competitivo

²⁹*Competitive state building.*

na interdependência, gerando tensões mútuas. No caso do PBF, Afonso (2006) assinala que a relação entre o beneficiário e o governo federal, estabelecida por meio da transferência direta do benefício, é um aspecto que dificulta o relacionamento com os governos subnacionais, sobretudo os municipais. A forte identificação do Programa com o governo federal, somada aos mecanismos de comunicação disponibilizados à população pelo MDS e Caixa, fragilizaria o papel do gestor municipal, visto poder implicar problemas de entendimento no procedimento a ser adotado em relação à situação de uma determinada família, gerando orientações contraditórias para o gestor e para o beneficiário, tendo em vista que os canais de informação não são os mesmos.

Enfim, nesta seção mostramos os fatores que consideramos terem influenciado a adoção inicial de um modelo de gestão centralizado pelo PBF.

Em seu conjunto, tais fatores explicam o contexto favorável à centralização em que se desenvolveu a gestão inicial do PBF e, por isso, as análises que enquadram o PBF como uma iniciativa recentralizadora do federalismo brasileiro não estão totalmente equivocadas, de forma que, para que se sejam verdadeiras, é necessário situá-las segundo o contexto histórico.

Nos próximos capítulos procuramos evidenciar que, ainda que esse padrão centralizado tenha se materializado no início da implementação do Programa, ele foi aos poucos sendo flexibilizado. A análise desse novo movimento busca evidenciar em que medida a teoria da recentralização é insuficiente para explicar o desenvolvimento do PBF, bem como a forma como vem lidando com o dilema de implementação de políticas sociais no federalismo brasileiro.

Capítulo 5 – Coordenação federativa do Programa Bolsa Família: cobertura e focalização

O objetivo desse capítulo é analisar o padrão de relações intergovernamentais adotado nas estratégias de coordenação federativa do Programa Bolsa Família para alcançar seu objetivo de boa cobertura e focalização.

Obinger *et al* (2005) entendem a cooperação intergovernamental como forma de compatibilizar autonomia e equidade para a produção de políticas sociais em contextos federativos. Ao mesmo tempo, a prerrogativa da coordenação que induza essa cooperação também pode implicar fortalecimento do governo federal, sobretudo nos casos de desigualdade na capacidade de gestão dos governos subnacionais (ARRETCHÉ, 1999; MORENO, 2007; SMITH, 1985). Dada a distribuição de recursos de poder característica do federalismo brasileiro, na qual o financiamento e a normatização ficaram a cargo do governo federal e a implementação a cargo dos governos subnacionais, consideramos que a materialização da diretriz constitucional de cooperação, na forma de um programa intergovernamental, também pode resultar em coerção, levando ao dilema do federalismo coercitivo (FRANZESE, 2010; KINCAID, 1990; WATTS, 2006).

É com base nessa discussão que refutaremos a capacidade explicativa da teoria da recentralização para caracterizar a trajetória do PBF.

Analisaremos as estratégias de coordenação federativa adotadas pelo Programa de forma a verificar qual das duas perspectivas tem maior poder explicativo sobre a atuação do PBF no sentido de alcançar boa cobertura e focalização: (1) se a do federalismo coercitivo – que argumenta que a ação do governo federal, enquanto nível de governo coordenador e garantidor das regras de funcionamento da matriz federativa, pode enfraquecer os governos subnacionais no jogo federativo (KINCAID, 1995; WATTS, 2006); ou (2) a do fortalecimento dos governos subnacionais – que defende que a implementação intergovernamental de políticas pode representar oportunidades, como a ampliação da negociação federativa e crescimento da competência gerencial local (AGRANOFF, 2001). A primeira perspectiva estaria de acordo com a teoria da recentralização, argumentada por Arretche (2007) e, a segunda, que consideramos ser a

mais pertinente ao caso do PBF, contribuiria para evidenciar a insuficiência dessa teoria para explicar esse capítulo da trajetória do federalismo brasileiro.

Foram três as principais estratégias¹ de coordenação federativa adotadas na gestão do PBF, no período entre 2003-2010, as quais serão estudadas nesse capítulo: (1) pactuação federativa para integração de programas; (2) formalização da adesão dos entes federados ao PBF; e (3) apoio financeiro à gestão descentralizada.

O enfrentamento do dilema de implementação do PBF, evidenciado na crise que se abateu sobre o Programa em 2004, baseou-se nas estratégias de adesão e apoio financeiro à gestão descentralizada a partir da sua articulação ao SUAS, de modo a utilizar a respectiva estrutura descentralizada para a gestão do Programa nos níveis estadual e municipal. Para lidar com esse dilema, a direção do PBF optou por desenvolver sua perspectiva intersetorial e passou a se articular com a estrutura descentralizada do SUAS, contribuindo para alterar o padrão de relações intergovernamentais hierarquizado herdado dos programas remanescentes. Isso foi possível pela alocação do órgão federal gestor do PBF (Senarc) no mesmo Ministério (MDS) que o órgão gestor da assistência social (SNAS), a partir daquele mesmo ano. Assim, com base na teoria da reciprocidade entre federalismo e políticas sociais desenvolvida por Obinger *et al* (2005), argumentamos que o desenvolvimento da perspectiva intersetorial na trajetória do PBF contribuiu para uma mudança no seu arranjo federativo.

Em suma, argumentamos que a articulação entre uma iniciativa centralizada (PBF) e outra descentralizada (SUAS) foi a opção do governo federal para dar conta da nacionalização do Programa com boa cobertura e focalização, viabilizada pelo reconhecimento da dependência do poder de implementação dos municípios, a partir da emergência de diversos problemas de coordenação do governo federal quanto aos procedimentos realizados no nível local, que ocorria sob um padrão de relações intergovernamentais hierarquizado.

Diante disso, procuramos responder às seguintes questões: (1) Quais as estratégias adotadas pelo governo federal para obter a cooperação dos governos

¹ Entendemos como estratégias de coordenação federativa, ou intergovernamental, os instrumentos do governo federal para buscar a cooperação dos demais entes federados na gestão do PBF. É importante evidenciar essa diferença de perspectiva visto que o PBF conta com diversos mecanismos de coordenação intergovernamental de modo a organizar seus processos de gestão, tais como o Cadastro Único, o Sistema de Condicionalidades e o Sistema de Gestão de Benefícios. Esse trabalho não tem como objetivo se aprofundar em nenhum deles, embora isso possa ocorrer no sentido de evidenciar o contexto de sua implementação. Para saber mais sobre esses mecanismos ver De La Brière e Lindert (2005); Lindert *et al*, (2007); Bichir (2011).

subnacionais na gestão do PBF no período 2003-2010? (2) Como e porque elas passaram a se articular com o Sistema Único de Assistência Social? (3) Em que medida elas levaram a uma mudança no padrão de relações intergovernamentais do Programa?

Para respondê-las estruturamos o capítulo em três partes.

Na primeira fazemos uma contextualização do legado de baixa qualidade da atuação municipal na gestão do PBF e apresentamos a pactuação federativa com os entes federados como principal estratégia de coordenação adotada pela União no seu período inicial de implementação. Na segunda parte, apresentamos a construção de uma nova forma de articulação com estados e municípios, iniciada em 2005 com a estratégia de formalização da adesão dos entes federados que, por sua vez, viabilizou a grande inovação federativa do PBF em relação aos programas unificados, consubstanciada no apoio financeiro aos governos subnacionais a partir da estrutura descentralizada do SUAS. Por fim, à luz do referencial teórico adotado, na terceira parte apresentamos nossas conclusões em relação às conseqüências das estratégias de coordenação federativa do PBF sobre o respectivo padrão de relações intergovernamentais.

5.1 O contexto inicial de implementação do PBF (2003-2004)

Como vimos anteriormente, a equipe de transição do governo Lula, em 2002, recomendou a unificação dos programas de transferência de renda a partir do diagnóstico de pulverização de recursos, elevado custo administrativo, superposições de públicos-alvo, competição entre instituições, ausência de coordenação e de perspectiva intersetorial (COHN e FONSECA, 2004). Em análise sobre o histórico dos programas de transferência de renda condicionada no Brasil até 2002, Silva *et al* (2008) corroboram com esse diagnóstico:

Esses programas precisam superar a superposição e desarticulação verificada entre si nos três níveis de governo, e também lutar contra a insuficiência no alcance da população alvo a que se destinam e o valor irrisório dos benefícios, incapaz de produzir impactos significativos. (SILVA *et al*, 2008, p. 129).

Tais autores apontam a ausência de uma política nacional articuladora dessas experiências fragmentadas nos três níveis de governo como um dos principais entraves para o funcionamento desses programas no país. Nesse sentido, destacam a sua descentralização como uma das questões centrais nesse debate, argumentando que a mesma não invalida a definição de políticas nacionais enquanto conjunto de diretrizes

gerais orientadoras das práticas locais e enquanto mecanismo de suporte das mesmas, as quais não podem ser assumidas financeiramente pela grande maioria dos municípios brasileiros (SILVA *et al.*, 2008).

Depois de alguns percalços iniciais nos primeiros meses do governo Lula, que dificultaram uma reforma mais significativa no âmbito das políticas de combate à pobreza, a Casa Civil da Presidência da República finalmente iniciou um processo de discussão interministerial, o qual resultou na criação do Programa Bolsa Família. O primeiro *locus* de gestão do Programa, na forma de uma Secretaria Executiva, ficou na Presidência da República, sob o comando de Ana Fonseca², que atuou como uma das coordenadoras do processo de unificação (MONTEIRO, 2010).

Junto com a Lei do PBF também foi aprovada a Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004, de autoria do Senador Eduardo Suplicy, que instituiu a renda básica de cidadania, conferindo aos cidadãos o direito de receberem um benefício monetário anual, não importando sua condição socioeconômica nem cumprimento de compromissos de quaisquer ordens. Embora essa Lei jamais tenha sido implementada, ela sinalizou o compromisso do governo Lula com a transferência de renda no espaço das políticas sociais e reconheceu a luta pessoal do Senador em relação ao tema.

Ainda nesse mesmo mês foi criado o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome³ (MDS), que agregou as três principais estruturas criadas pelo governo Lula para o enfrentamento da Pobreza – o MESA, o MAPS e a Secretaria Executiva do Programa Bolsa Família – as quais foram realocadas em estruturas com as seguintes denominações, respectivamente, Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sesan), Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) e Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc).

Destacamos aqui dois aspectos importantes que caracterizaram esse período, caracterizado por uma crise de legitimidade do PBF, no qual predominou um padrão hierarquizado de relações intergovernamentais: (1) o legado de baixa qualidade da atuação dos municípios nos programas remanescentes e (2) a pactuação como principal estratégia de coordenação federativa para expansão do Programa.

² Professora e pesquisadora da UNICAMP, especialista em políticas sociais e com experiência na gestão do Programa de Garantia de Renda Mínima de São Paulo, durante o governo Marta Suplicy. No governo Lula, atuou como Secretária Executiva do Programa Bolsa Família e como Secretária Executiva do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) em 2003 e 2004. Recentemente voltou ao MDS para coordenar o Programa Brasil sem Miséria.

³ Pela Medida Provisória nº 163, de 23 de janeiro de 2004, convertida na Lei n. 10.869, de 13 de maio de 2004.

O legado de fragilidade da atuação dos municípios nos programas remanescentes

A unificação dos programas federais de transferência de renda condicionada trouxe para o PBF uma herança institucional ao mesmo tempo ‘boa’ e ‘ruim’. ‘Boa’ porque facilitou a adesão dos entes federados, visto que estes já estavam acostumados com a lógica de funcionamento do Bolsa Escola. ‘Ruim’ porque trouxe os problemas relativos à fragilidade da atuação municipal na gestão desses programas, comprometendo a consistência das bases de dados e sistemas de informação utilizados pelos mesmos, sobretudo no cadastramento e no acompanhamento das condicionalidades. O maior problema naquele momento, onde o PBF tinha o compromisso de alcançar 11,1 milhões de famílias no prazo de 3 anos, eram as inconsistências do Cadastro Único, as quais afetavam o processo de concessão de benefícios e o acompanhamento das famílias cadastradas (BRASIL, 2003).

Segundo avaliação realizada pelo TCU em 2003, o Cadastro Único possuía muitas duplicidades, problemas de focalização, ausência de sistemática de atualização e manutenção dos cadastros, baixa capacidade operacional dos municípios para o cadastramento, baixa disseminação de informações sobre o processo de cadastramento aos municípios etc. (BRASIL, 2003). A avaliação da baixa qualidade do Cadastro Único é corroborada por depoimento de gestor federal que, desde 2005, atua na gestão do PBF, o qual considera que esse problema retornava contra o próprio município, trazendo mais ônus que bônus para o mesmo:

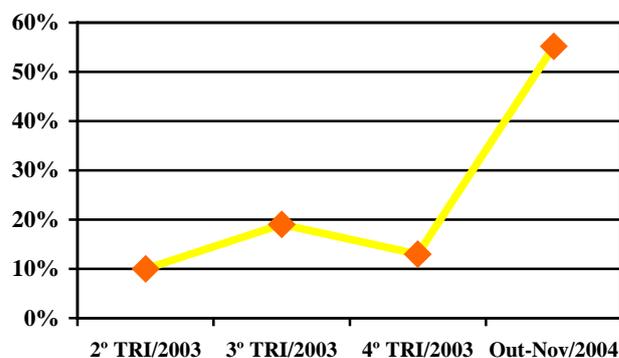
O que você tinha era um desastre anunciado, se não fosse a limpeza do cadastro... escândalo, dando pauta para o “Fantástico”⁴ etc. Com o Cadastro do jeito que estava, a pessoa mais pobre via que o vizinho que não era tão pobre recebia e ela não, e ia bater na porta do prefeito, então no início era mais um ônus do que um bônus [para os municípios]. (Assessor da Senarc/MDS)

A fragilidade da atuação municípios também se refletia no acompanhamento das condicionalidades. Dados sobre o acompanhamento da saúde só começaram a ser divulgados a partir de 2005. No caso da educação, é possível visualizar no gráfico abaixo que, em 2003, durante as discussões sobre a unificação dos programas, houve uma estagnação do processo de acompanhamento da frequência escolar conduzido no

⁴ O gestor se refere à matéria publicada pelo programa televisivo acerca de fraudes no recebimento do Bolsa Família em outubro de 2004. Disponível em:
<http://fantastico.globo.com/Jornalismo/FANT/0,,MUL692906-15605.00.html>

Bolsa Escola, com uma melhora importante, mas ainda insuficiente sobre esse procedimento em 2004, já no âmbito do PBF.

Gráfico 1 - Condicionalidade Educação - Evolução da Apuração da Freqüência por Escola (2003-2004)



Fonte: MDS/MEC (BRASIL, 2005).

Vieira (2011) identifica essa situação inicial do PBF, entre novembro de 2003 e dezembro de 2004, como de uma crise operacional que pode ser creditada, entre outros fatores, “à própria dificuldade de o governo compatibilizar [...] as ideias e objetivos definidos na fase de formulação e concepção da política com a correspondente estrutura física e organizacional que desse sustentabilidade e condições mínimas de execução e operacionalização” (VIEIRA, 2011, p. 54).

Desde a origem dos programas federais de transferência de renda condicionada, todos os procedimentos de gestão local eram feitos exclusivamente a partir dos recursos municipais. Dessa forma, não é difícil entender porque havia uma baixa qualidade das informações do Cadastro, visto que, via de regra, eram justamente os municípios com menor receita que possuíam maior demanda de cadastramento, dado contar com um maior número proporcional de famílias pobres. Ademais, como mencionado pelo responsável pelo Cadastro Único à época, em reunião da Comissão Intergestora Tripartite (CIT), nenhuma esfera governamental foi ouvida sobre a implantação inicial do Cadastro, de forma que as dificuldades dos seus operadores não haviam sido consideradas nesse processo (ata da 37ª reunião da CIT SUAS, 2003). A situação se complica ainda mais ao lembrarmos a forma enviesada como esse cadastramento foi conduzido em contexto pré-eleitoral entre 2001 e 2002 no Programa Bolsa Escola, como vimos no capítulo anterior.

Em defesa dos municípios, lembramos que essa ‘pressa eleitoral’ foi uma das motivadoras do padrão centralizado de relações intergovernamentais com que foram implementadas as primeiras iniciativas federais de transferência de renda condicionada. A fala da representante dos gestores estaduais entrevistada nessa Tese, que à época era secretária municipal em Campo Grande/MS, é reveladora das más condições e falta de planejamento com que esse momento inicial do Cadastro Único foi conduzido. Ao mesmo tempo, indica o reconhecimento de uma mudança no relacionamento do município com o governo federal a partir da renovação do Cadastro promovida já na gestão do PBF, a partir de 2005.

Olha como a coisa era cruel, eu vou falar como uma gestora municipal. O governo federal lançou o Programa Bolsa Escola: “a partir de amanhã vocês podem procurar as sedes das secretarias municipais de assistência social municipal e fazer o cadastro”. Não se formou uma equipe mais preparada para isso, formavam-se filas de quarteirões na secretaria... e o ônus disso foi para quem? Para o município, incompetente, que não tem preparo, que não tem capacidade [...] E a gente tinha que se virar com o que tinha. “Porque se você não fizer é o seu povo que vai perder esse benefício”. O governo federal foi cruel com os municípios no princípio. E mérito tem que ser dado para a coordenação do PBF que enxergou isso e começou a pensar no IGD. (ex-Presidente do Congemas e do Fonseas)

No final de 2004, em virtude desses e outros questionamentos sobre a consistência das informações enviadas pelos municípios e utilizadas para gestão dos benefícios do PBF, o MDS passou por uma crise política decorrente de divergências no seu corpo diretivo a respeito da condução das políticas sociais, as quais resultaram na troca de parte dos seus dirigentes⁵. Foi nessa ocasião que Rosani Cunha foi convidada pelo Ministro Patrus Ananias para assumir a direção do Programa Bolsa Família.

Membro da burocracia federal, Rosani e parte da sua equipe tinham atuado na gestão do Sistema Único da Saúde (SUS). Outros integrantes de sua equipe haviam trabalhado no Programa Bolsa Escola, trazendo um grande aprendizado de políticas públicas. Além disso, ela própria vinha de uma tradição municipalista, tendo atuado em Minas Gerais na Frente Nacional dos Prefeitos e na Subchefia de Assuntos Federativos. Todos esses predicados favoreceram a redefinição de estratégias de relação da União

⁵ Essa crise foi bastante veiculada na imprensa, como exemplo veja:

<http://noticias.terra.com.br/brasil/noticias/0,,OI427344-EI1194,00-Patrus+se+nega+a+falar+sobre+reforma+ministerial.html> e

<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u65796.shtml>. Vieira (2011) aponta que, como resultante dessa intensa exposição e pressão exercida pelos meios de comunicação, em dezembro de 2004, o Ministro Patrus Ananias promoveu mudanças na condução da Secretaria Executiva e da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) do MDS.

com os entes federados, no sentido de buscar a criação de condições institucionais para expansão do PBF, conforme compromisso de governo. Parte do sucesso da atuação de Rosani à frente do PBF veio da facilidade de trânsito junto aos municípios no sentido de induzir a adesão ao Programa e estruturar diversos mecanismos de coordenação intergovernamental, com base na sistematização das diretrizes nacionais em regulamentos federais e no apoio financeiro às atividades de gestão realizadas pelos governos subnacionais.

Além das dificuldades municipais na alimentação dos sistemas de informação do Programa, um gestor federal relata que a equipe de Rosani Cunha deparou-se com uma situação na qual a Caixa Econômica Federal atuava mais do que um simples “Agente Operador do Programa”, papel que lhe foi atribuído pela Lei. De fato, até 2005 era Caixa era quem na prática geria o Cadastro Único, de forma que o MDS não detinha a respectiva base de dados. Diante da constatação da impossibilidade de o governo federal solucionar sozinho esse impasse com a Caixa, o MDS optou por investir nos próprios municípios como principais executores da “limpeza” do Cadastro:

Vendo esse quadro: tinha uma meta para cumprir, tinha que limpar o cadastro, não seria possível fazer isso com a Caixa... Então o que você faz? Você começa a retomar a gestão, e qual é a alternativa que você coloca? A gente não tem perna, nós não vamos lá cadastrar, quem vai fazer isso é o município... essa virada de mesa em relação à Caixa se deu porque você encontra outro aliado, o município. (Assessor da Senarc/MDS, grifo nosso)

Consideramos que essa opção a favor dos municípios naquele momento marca uma nova fase do padrão de relações intergovernamentais na trajetória dos programas de transferência de renda condicionada, implicando o início de uma inflexão no movimento recentralizador das iniciativas de combate à pobreza. Embora essa tenha sido a diretriz que prevaleceu no processo, é importante evidenciar que a opção por fortalecer os municípios enquanto implementadores do PBF não foi unânime naquele momento, nem no âmbito interno do MDS. De um lado havia dificuldades da política de assistência social em lidar com essa nova lógica da transferência de renda condicionada, num momento em que seu foco estava na organização da prestação dos serviços socioassistenciais pelos municípios. De outro, havia ainda quem defendesse a gestão do PBF pelos Comitês Gestores do Fome Zero⁶, os quais implicavam devolução do poder à sociedade para concessão dos benefícios. Segundo Viera (2011), as tensões e debates

⁶ Para saber mais sobre o funcionamento desses comitês, bem como sobre as principais características dessa visão de proteção social durante o processo de formulação do PBF, ver Cotta (2009).

acerca da permanência ou não desses Comitês ao longo de 2004 constituíram pressão interna forte, oriunda de bases de sustentação do governo.

Em suma, não obstante a intenção do Presidente fosse que a implementação do PBF se desse de forma negociada com os três níveis de governo, argumentamos que, no período 2003-2004, a estratégia de nacionalização do Programa caracterizou-se por um padrão hierarquizado de relações intergovernamentais, funcionando da mesma forma centralizada que o Bolsa Escola. Embora estivesse nas mãos do município o poder de inclusão de potenciais beneficiários do PBF no Cadastro Único, os programas de transferência condicionada de renda já estavam tão disseminados nacionalmente que ficava difícil para o prefeito, àquela altura, justificar perante a sociedade local uma restrição do cadastramento a alguns territórios ou famílias do município. Também como demonstrado anteriormente, os estados foram desconsiderados nesse processo, visto não assumirem nenhuma atribuição relevante na gestão do Programa.

Para entender porque o governo federal agiu de forma centralizadora nesse primeiro momento de nacionalização da transferência de renda condicionada é preciso lembrar que havia uma percepção geral de ineficiência das iniciativas de combate à pobreza intermediadas pelos governos subnacionais e sociedade civil como estratégias predominantes até então na assistência social e no Comunidade Solidária. Portanto, diante desse contexto, a opção do governo federal pela transferência direta de recursos diretamente aos cidadãos se enquadra na situação descrita por Kincaid (1990) como federalismo coercitivo, visto conferir papel secundário aos governos subnacionais ou, ainda, levá-los a atuar como meros agentes administrativos do governo central, como prevê o modelo de autoridade inclusiva de Wright (1988). Dessa forma, consideramos que é com base nesse momento da trajetória dos programas de transferência de renda que muitos autores utilizam o exemplo do PBF para o movimento de recentralização do federalismo brasileiro.

Por outro lado, a falta de padronização do processo de cadastramento e o baixo acompanhamento das condicionalidades são evidências dos limites do padrão hierarquizado de relações intergovernamentais adotado nos programas federais de transferência de renda condicionada em termos de coordenação federativa. Deste modo, argumentamos que essa situação evidenciou a dependência do governo federal em relação ao poder de implementação dos municípios e desencadeou a reformulação da articulação federativa na gestão do Programa.

Antes de analisar o desenvolvimento de uma nova forma de articulação intergovernamental pelo PBF é importante registrar que, embora tenha sido uma demanda pessoal do Presidente, a relação do governo federal com os entes federados não havia sido suficientemente elaborada quando da formulação do Programa. Tal como apontado por Monteiro (2011), Fonseca e Viana (2006) ressaltam que o lançamento do Programa chegou a ser adiado por demanda do Presidente da República para que negociações relacionadas com a participação de outros níveis de governo no Programa pudessem ser encaminhadas. A realidade, porém, é que o PBF foi lançado sem que nenhum instrumento de formalização estivesse devidamente formatado.

Esse processo demandou a construção de um arcabouço normativo por meio de portarias e instruções operacionais, as quais foram formuladas e implementadas à medida que o Programa amadurecia na sua implementação. A primeira estratégia colocada em vigor, ainda sob esse contexto inicial de implementação centralizada do Programa, entre 2003 e 2004, foi a pactuação federativa.

Pactuação com entes federados: uma estratégia que não decolou

Uma primeira tentativa sistematizada de formalizar a participação de estados e municípios no PBF, adotada a partir de 2004 como uma das possibilidades apontadas durante as discussões da unificação (MONTEIRO, 2011), foi o estabelecimento de termos de cooperação (também conhecidos como ‘pactuações’) guiados por dois objetivos centrais: (1) integração do PBF com programas de transferência de renda dos governos subnacionais e (2) articulação de programas complementares por meio dos quais as famílias beneficiárias do PBF fossem priorizadas no acesso a outras políticas públicas de promoção de seu desenvolvimento (MESQUITA, 2006).

Esse processo não trazia um modelo padronizado de relacionamento com os entes federados, sinalizando, na visão de Fonseca e Viana (2006), o respeito às especificidades locais e de capacidade de participação. Todavia, os custos embutidos na necessidade de negociação e acompanhamento de cada um dos milhares de entes federados limitaram essa opção no campo das estratégias de expansão do Programa. Dentro do contexto de magnitude e capilaridade do PBF, cuja estratégia de implementação foi estabelecida por meio de metas anuais de atendimento do público-alvo, a pactuação caso a caso não permitiu um avanço de articulação na velocidade necessária (LICIO *et al*, 2011).

De fato, em 2004 foram assinados apenas 28 Termos de Cooperação, muitos dos quais foram decorrentes das respostas dos estados à provocação do governo federal às representações estaduais feita antes do lançamento do PBF, ainda em 2003, na qual se solicitou que manifestassem seu interesse em pactuar a implementação do PBF no seu território. Boa parte dessas pactuações teve por base a integração de programas próprios de transferência de renda com o PBF, por meio de co-financiamento⁷, conforme quadro abaixo.

Quadro 1: Relação dos estados e municípios com Termos de Cooperação firmados com o Programa Bolsa Família (2004)

COM CO-FINANCIAMENTO		SEM CO-FINANCIAMENTO	
ESTADOS	MUNICÍPIOS	ESTADOS	MUNICÍPIOS
AC, CE, DF, MS, RJ e SP	Aracaju, Boa Vista, Goiânia, Niterói, Palmas, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Santo André, São Luiz e São Paulo.	BA, MA, PE, PI, PR, RN, SC e MG	Belém, Natal e Ribeirão Preto

Fonte: SENARC/MDS (BRASIL, 2004).

Embora a pactuação tenha tido o mérito de inserir de modo mais orgânico a participação de governos estaduais na gestão do PBF, num momento em que a participação destes era bastante incipiente e os instrumentos de gestão não estavam completamente definidos, as dificuldades para sua operacionalização foram muitas, tais como o baixo alcance das metas de inclusão de famílias e diversas interrupções/atrasos no repasse dos recursos por parte dos entes federados para o pagamento conjunto dos benefícios (MESQUITA, 2006; BRASIL, 2007b).

É importante registrar que, ainda que tenham sido assinados novos Termos de Cooperação entre 2005 e 2006, outros Termos foram encerrados no mesmo período, de modo que o quantitativo de pactuações não sofreu alterações substantivas até 2006. Divergências políticas também não foram raras na articulação de programas de transferência de renda entre os três níveis de governo. Nesse sentido destacamos a

⁷ A integração do PBF com iniciativas de transferência de renda dos entes federados assumiu diversas modalidades de co-financiamento: programas com único cartão (o mesmo cartão com logotipos de ambos os entes federativos para saque de ambos os benefícios); programas com cartões independentes (um cartão para o PBF e outro para o programa do ente federado); integração de programas com meta segmentada (parte do público atendido somente pelo PBF e parte do público atendido pelo programa do ente federado); e complementação de benefícios (valor agregado pelo ente federado ao já pago pelo PBF aos beneficiários daquela localidade).

rescisão dos Termos de Cooperação com o Estado e o Município do Rio de Janeiro ainda em 2005⁸.

A contextualização do período inicial de implementação do PBF, caracterizada pela crise que se abateu pelo Programa e baixa efetividade de sua principal estratégia de coordenação federativa à época, evidencia o impasse vivido pelo governo federal diante do dilema de implementação das políticas sociais no federalismo brasileiro, o qual demanda compatibilizar homogeneidade nacional à heterogeneidade das condições institucionais dos municípios brasileiros como implementadores de políticas públicas. Do ponto de vista da literatura, esse dilema remete à constatação de Agranoff (2001) acerca da limitação da capacidade federal de acompanhar a execução local dos programas e obrigar os governos subnacionais a seguirem à risca suas diretrizes. A fala da então Diretora do Cadastro Único é emblemática nesse sentido:

A gente estava falando de uma escala [11,1 milhões de famílias em 5.564⁹ municípios mais DF]: ou o governo federal poderia criar uma autarquia com milhares de funcionários, com representações locais, como outros modelos (o mexicano, por exemplo) ou a gente, dentro de uma necessidade de racionalização e de respeito, mesmo porque nós somos uma federação e constitucionalmente as ações de combate à pobreza são de responsabilidade dos três entes [...]. A gente começou a desenhar o modelo de adesão aos municípios, onde eles assumiam a responsabilidade de fazer o cadastramento das famílias e de fazer o acompanhamento das condicionalidades de saúde e educação, porque as ações de educação básica e atenção básica, no desenho das políticas, são responsabilidades dos municípios. (ex-secretaria Nacional de Renda de Cidadania/MDS)

Como veremos a seguir, foi a partir desse diagnóstico que se desenvolveu uma mudança no padrão de relações intergovernamentais do PBF no sentido de fortalecer os municípios como principais executores do Programa. Para tanto, o governo federal optou por investir na sua articulação com o SUAS de modo a desenvolver uma estratégia de coordenação federativa que se baseia, principalmente, na especificação das atribuições de cada ente federado, por meio da formalização da adesão subnacional ao

⁸ O governo estadual do RJ, em agosto de 2005, oficializou ao MDS e à CAIXA a intenção de suspender os efeitos da pactuação firmada. Após intensa negociação entre o MDS e o governo do RJ, o processo de pagamento conjunto foi oficialmente suspenso a partir de setembro do mesmo ano. O município do Rio de Janeiro, por sua vez, oficializou ao MDS, em março de 2005, a intenção de redirecionar os recursos empregados na complementação de benefícios para atividades de acompanhamento das famílias, sem contudo apresentar um Plano de Trabalho para tanto (BRASIL, 2005). Embora essa seja a versão oficial sobre as causas do rompimento, argumenta-se que esse processo foi permeado por divergências políticas sobre a forma de gestão dos programas de transferência de renda dos três níveis de governo.

⁹ Na época da estratégia de adesão ao PBF o Brasil tinha 5.564 municípios. Em 2005 foi criado o 5.565^o, denominado Nazária, no Piauí.

programa federal, e no apoio financeiro com base no desempenho das respectivas atribuições.

5.2 A construção de uma nova forma de articulação com estados e municípios (2005-2010)

Concordamos com Vieira (2011) em relação à sua constatação de que a articulação federativa e o reconhecimento do protagonismo dos entes federados foram fatores chaves de sucesso do PBF a partir de 2005. Dessa forma, diante dos problemas vivenciados em 2004 em função da fragilidade da gestão local do PBF, bem como a baixa efetividade da pactuação federativa enquanto estratégia de coordenação intergovernamental, a União passou a apostar nos municípios para reverter essa situação, adotando duas outras estratégias para obter a cooperação dos mesmos na implementação das diretrizes nacionais do Programa, quais sejam: (1) a formalização da adesão ao PBF; e (2) o apoio financeiro à gestão local do Programa. Como veremos a seguir ambas foram implementadas a partir da estrutura do SUAS.

Adesão e início da articulação com o SUAS

Para induzir os municípios a cooperarem no processo de atualização do Cadastro Único e implementação do PBF, o MDS teve que estabelecer novas estratégias de coordenação federativa, para além da pactuação. Com base no art. 11 do Decreto estruturou-se um processo de adesão ao Programa de modo a viabilizar o repasse de auxílio financeiro para o exercício das atividades de cadastramento no município. Esse apoio financeiro já havia sido pleiteado pelos próprios municípios no âmbito da CIT em 2003 e 2004 (atas da 38^a, 40^a e 42^a reuniões da CIT SUAS), tendo também sido objeto de recomendação do TCU (BRASIL, 2003).

Essas novas estratégias de coordenação não chegaram a ser objeto de negociação intergovernamental nas instâncias formais para tanto, ainda que tenham sido feitas algumas consultas informais a interlocutores federativos, com os quais Rosani Cunha já tinha interagido anteriormente em virtude de sua atuação prévia junto aos municípios. A fala do Assessor da Senarc à época, responsável pela elaboração dos atos normativos do Programa, contribui para essa constatação.

Não existia negociação [formal]. Mas ela [Rosani] até conversou com o pessoal da CNM¹⁰, com o Paulo Ziukoski, com o James, conversou com o Zé do Carmo da ABM¹¹... “Nós precisamos do apoio dos municípios”. (Assessor da Senarc/MDS)

A formalização da adesão dos municípios ao Programa também se fazia necessária com o fim da vigência das adesões e convênios aos programas remanescentes¹² em 2005. Segundo Cunha e Câmara (2008), esse processo contava com uma limitação formal no sentido de que uma lei ordinária como a do PBF não poderia definir responsabilidades para outros entes federados. Dessa forma, para obter a cooperação de estados e municípios, de forma a alcançar rapidamente os objetivos do Programa:

[...] o MDS precisou construir mecanismos voluntários de contratualização entre o governo federal, estados e municípios. Considerando que a realização dos objetivos do Bolsa Família pressupunha sua implantação em todo o território nacional, uma vez que o Programa foi lançado tendo como meta atender o universo de famílias pobres em apenas quatro anos, esse processo voluntário de adesão tinha que ser o mais abrangente e rápido possível (CUNHA e CÂMARA, 2008, p. 9).

Assim, em maio de 2005 a Senarc deu início a esse processo por meio da assinatura de um ‘Termo de Adesão’, o qual implicou a concordância formal do município em participar da gestão do Programa e assumir a responsabilidade por atividades de execução perante a União, nos termos da Portaria GM/MDS n° 246, de 20 de maio de 2005. Com a adesão, os municípios se comprometeram a cumprir responsabilidades específicas na gestão do Bolsa Família, em especial no que se refere ao cadastramento, ao monitoramento das condicionalidades, à gestão de benefícios, ao acompanhamento das famílias e à oferta de programas complementares. A Diretora do Cadastro Único à época explica a importância dessa formalização da adesão para permitir o empoderamento do município para a gestão do Cadastro.

Fizemos o processo de adesão com os municípios para criar uma co-responsabilização, porque a gente pedia para os municípios se responsabilizarem pelo cadastramento, mas onde isso estava estruturado? Onde estava esse compromisso assumido perante o Ministério? Transformamos o registro do Cadúnico em um instrumento de fé pública, onde só o município pode mexer, onde tem

¹⁰ Confederação Nacional dos Municípios (CNM).

¹¹ Associação Brasileira de Municípios (ABM).

¹² Conforme disposto no art. 11 do decreto regulamentador do PBF (Decreto n° 5.209 de 17 de setembro de 2004), os Termos de Adesão dos programas remanescentes teriam validade apenas até 31 de dezembro de 2005.

um responsável definido, só ele mexe, só ele cadastra, ninguém mais, nenhum outro ente da federação pode fazer. (ex-Secretária Nacional de Renda de Cidadania/MDS)

A adesão também exigiu que os prefeitos indicassem uma Instância de Controle Social (ICS) para o PBF, assim como informassem quem seria o gestor do Programa na esfera local, o qual responde pela interlocução com os governos estadual e federal, com a ICS e com as áreas de saúde, educação, assistência social e segurança alimentar, dentre outras. Vale ressaltar ainda que a Portaria GM/MDS n. 246 de 2005 determinou que essa adesão substituisse os termos de cooperação (pactuações) firmados com municípios.

Tal previsão veio imbuída de que esse apoio se vinculasse a uma boa gestão do Programa, indicando a intenção de privilegiar municípios que apresentassem melhor desempenho para transferência voluntária de recursos.

Art. 3º....

Parágrafo único. A adesão ao Programa e sua execução regular e bem gerida, pelo município, também poderão ser levadas em consideração em processos de destinação voluntária de recursos pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, respeitada a legislação que disciplina os programas implementados por este órgão (Portaria GM/MDS 246/2005, grifo nosso).

Por ocasião da criação do PBF, os programas remanescentes já haviam se espalhado para todas as unidades federativas do país. Somente o Bolsa Escola, por exemplo, já havia alcançado 5.545 municípios, o que representava 99,3% do total na época (BRASIL, 2002). Embora esse legado tenha facilitado o processo de formalização da adesão dos municípios ao PBF, visto que já adotavam práticas similares, consideramos que duas estratégias articuladas ao SUAS também foram determinantes para a rapidez do processo de adesão ao PBF, o qual em sete meses (maio a dezembro de 2005) alcançou 5.558 municípios, 99,7% do total¹³ (BRASIL, 2005), quais sejam: (1) a constituição do SUAS como *locus* institucional do PBF no âmbito dos estados e municípios; e (2) a adoção de incentivos financeiros à gestão local, primeiro com o apoio financeiro à atualização cadastral e depois com o Índice de Gestão Descentralizada (IGD).

¹³ Apenas em 2009 os cinco últimos municípios assinaram o Termo de Adesão ao PBF. Embora tais municípios não tivessem a adesão formalizada até então, todos eles já vinham cadastrando famílias com perfil PBF no Cadastro Único, de forma que as mesmas puderam ser incluídas no Programa, no limite da respectiva meta municipal. Dessa forma, a falta de formalização da adesão não chegou a limitar a inclusão de famílias no PBF, tendo apenas impedido o recebimento dos recursos relativos ao processo de atualização cadastral (em 2005/2006) e do IGD (após 2006).

Um dos primeiros marcos da articulação entre o PBF e o SUAS foi portanto a forma como a gestão do PBF foi institucionalizada nos municípios a partir do processo de adesão. Cerca de 80% dos Prefeitos indicaram a assistência social como *locus* institucional do Programa. Em relação ao controle social, a tendência foi a mesma – 83,7% das ICS designadas¹⁴ para o PBF foram conselhos da assistência social¹⁵ (BRASIL, 2005). A pesquisa Munic de 2005, por sua vez, revelou que o mesmo aconteceu com o Cadastro Único, de forma que, naquele ano, 91,2% dos municípios declararam ser o cadastramento único responsabilidade do órgão gestor da assistência social (IBGE, 2006)¹⁶.

Segundo a Portaria GM/MDS n. 246 de 20 de maio de 2005, ao assinar o Termo de Adesão o Prefeito deveria indicar o órgão e o gestor responsáveis pelo PBF, o qual, dada a autonomia municipal, seria de sua livre escolha. Todavia, na Instrução Operacional n. 20 de 5 de agosto de 2005, que divulgou instruções sobre os procedimentos para a adesão, houve expressa recomendação do MDS para que o gestor do PBF fosse o principal representante da assistência social:

“A indicação do gestor do Bolsa Família deve ser feita pelo Prefeito Municipal de forma autônoma. No entanto, pelo tipo de atividade que deve ser desenvolvida por esse gestor, o MDS considera que o melhor seria a indicação do secretário municipal de assistência social como gestor do Bolsa Família” (grifo nosso).

Além disso, no preâmbulo da Portaria GM/MDS 246/2005, o MDS justificou a formalização do processo de adesão ao PBF em decorrência do art. 204, I da CF de 1988, a qual trata da descentralização político-administrativa da política de assistência social. Em nossa opinião, tal orientações foram determinantes da articulação da gestão do PBF ao SUAS, que estava iniciando seu processo de implementação nesse mesmo período. A NOB/SUAS é de julho de 2005, um mês antes dessa Instrução Operacional e dois meses depois da Portaria de Adesão (Portaria GM/MDS n. 256/2005).

¹⁴ Em 2005, apurou-se que 42% das ICS foram criadas especificamente para o PBF, enquanto que 58% foram constituídas de instâncias ou conselhos de outras políticas públicas pré-existentes, designadas para este fim (BRASIL, 2005).

¹⁵ Até que o controle social do PBF fosse regulamentado, o que ocorreu com a Instrução Normativa n. 1/2005, a Portaria MDS/GM nº 660/2004 autorizou, em caráter provisório, que os Comitês Gestores do Cartão Alimentação e os Conselhos Municipais de Assistência Social realizassem o controle social do PBF. Essa, na verdade, foi a primeira menção expressa de atribuição de gestão do PBF a algum órgão da assistência social.

¹⁶ Mesquita (2006) pontua que não causa espanto a área de assistência social ter sido a principal escolha dos municípios para a alocação do Programa Bolsa Família. A autora lembra que, na Lei de Orçamento, o próprio Bolsa Escola (MEC) tinha como função orçamentária a assistência social.

Vimos que, por ocasião da adesão, os dirigentes federais do PBF já tinham em mente a necessidade de apoio financeiro aos municípios para a gestão do Programa. Nesse sentido, embora no limite fosse possível fazer esse repasse de recursos diretamente pela Senarc¹⁷, ou ainda por meio de outros fundos nacionais, os gestores federais do PBF consideraram estratégico associar-se à estrutura de repasses fundo a fundo do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), no âmbito do mesmo Ministério, já numa perspectiva de integração com o SUAS.

Como queríamos também utilizar principalmente a escala do Programa para fortalecer a rede de assistência, a gente resolveu fazer pelo FNAS. Na época o FNAS também estava precário, precisava ser reestruturado, melhor dimensionado, então a Senarc acabou assumindo toda a responsabilização dos processos referentes a essas transferências [via FNAS]. A gente chegou a fazer uma discussão se utilizava os recursos do Fundo Nacional de Saúde (FNS), na medida em que parte dos recursos que financiavam o PBF eram da saúde naquele ano [...] mas a gente viu que estaria perdendo a oportunidade de fortalecer uma política [de assistência social] que [...] demorou muito para se alavancar. Consideramos importante então que esse processo fortalecesse os municípios nessa linha. Também era importante que a gente tivesse um *locus* de atendimento assistencial para as famílias nos municípios. (ex-Secretária Nacional de Renda de Cidadania/MDS)

Esse repasse de recursos para apoio à gestão do PBF constituiu um dos principais mecanismos utilizados para indução da cooperação dos entes federados na implementação das diretrizes nacionais do PBF, em especial da sua boa cobertura e focalização, assumindo formas diferenciadas ao longo do seu processo de amadurecimento.

Apoio financeiro como instrumento de indução à atualização do Cadastro Único

Foi com vistas a qualificar o Cadastro Único – principal base de dados para identificação de beneficiários para a expansão do Programa – que o governo federal passou a contribuir financeiramente para a gestão municipal do PBF, remunerando o cadastramento e a atualização dos cadastros, com base na Portaria GM/MDS nº 360 de 12 de julho de 2005, a partir da formalização da adesão.

O objetivo dessa medida foi incentivar a ação de identificação de famílias pobres e sua inclusão no Cadastro Único, complementar as informações dos cadastros do Bolsa Escola feitos antes da adoção do Cadastro Único, bem como atualizar as informações já existentes, permitindo a concessão de benefícios de forma mais consistente. A

¹⁷ A Senarc goza do *status* de unidade jurisdicionada autônoma tanto quanto a SNAS.

justificativa da União para a adoção dessa estratégia, conforme indicado no preâmbulo da referida Portaria, foi “a necessidade de dotar os municípios de condições para a operação das atividades de cadastramento, manutenção do Cadastro Único de Programas Sociais e atualização das informações socioeconômicas e de identificação das famílias cadastradas”.

É importante registrar que, além de estratégica para a expansão do Programa, a qualificação do Cadastro Único¹⁸ enquanto instrumento de gestão das políticas de combate à pobreza em nível nacional já tinha sido demandada em diversas ocasiões, como o Relatório de Transição (2002, *apud* MONTEIRO, 2011); a Auditoria específica do TCU sobre o Cadastro Único (BRASIL, 2003); e o próprio Grupo de Trabalho responsável pela unificação dos programas de transferência de renda (MONTEIRO, 2011).

Segundo a Portaria GM/MDS n. 360/2005, o repasse de recursos aos municípios seria calculado por meio da multiplicação de R\$ 6,00 pelo quantitativo total de cadastros a serem atualizados, complementados e incluídos, obedecendo à estimativa de famílias pobres no município, de forma que 20% do valor estimado seria repassado quando da adesão ao Programa, e o restante pago à medida que os cadastros enviados fossem validados¹⁹. No final de 2005, com a integração entre o PBF e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI²⁰, a inclusão das famílias do PETI no Cadastro Único também passou a ser remunerada segundo as mesmas regras de atualização cadastral²¹.

A Portaria GM/MDS nº 360/05 também permitiu que os estados aderissem ao processo de atualização cadastral, o que se deu igualmente por meio dos órgãos gestores do SUAS²², mediante a apresentação de um Plano detalhado da sua proposta de atuação no sentido de apoiar e capacitar os municípios, operando mais diretamente no acesso das famílias pobres à documentação civil e no cadastramento de comunidades quilombolas e populações indígenas. De acordo com essa Portaria, o total destinado aos

¹⁸ Duas outras importantes ações de qualificação do Cadastro empreendidas em 2005 foram o acesso do MDS à sua base, que era de domínio exclusivo da Caixa Econômica Federal, e o cruzamento dos dados sobre a renda com os dados da Relação Anual de Informações Sociais – RAIS/2003, cujos resultados foram encaminhados aos municípios, em maio de 2005, para orientar o processo de atualização cadastral.

¹⁹ Eram considerados cadastros ‘válidos’ aqueles com o preenchimento de todos os campos obrigatórios, bem como a indicação de pelo menos um documento com controle de emissão nacional para o responsável familiar, como o CPF ou o título de eleitor (art. 3º, da Portaria GM/MDS 360/2005).

²⁰ Por meio da Portaria GM/MDS nº 666, de 28 de dezembro de 2005.

²¹ Portaria GM/MDS nº 672, de 29 de dezembro de 2005.

²² Seguindo a tendência verificada na adesão municipal, os órgãos estaduais escolhidos por todos os governadores como responsáveis pela gestão do PBF foram as secretarias estaduais de assistência social.

estados nesse processo corresponderia a 10% do valor estimado para os municípios, cujo repasse deveria ocorrer segundo alguns critérios: adesão de cada estado; dos respectivos municípios; e percentual de cadastros válidos remunerados aos municípios de sua área de abrangência.

Houve diferenças importantes entre as estratégias adotadas pelo PBF na transferência de recursos para os governos subnacionais no sentido de apoiar o processo de qualificação do Cadastro Único. Em boa parte, essas diferenças se devem ao fato de que, diferentemente dos municípios, cuja cooperação foi buscada pelo governo federal, foram os estados que, ao constatar o recebimento de recursos pelos municípios, demandaram o apoio financeiro às respectivas atribuições de gestão do PBF, sem contudo ter amadurecido ainda quais seriam essas atribuições.

A relação que se pensou foi com os municípios, com o estado foi pressão depois, “porque eles estão recebendo dinheiro e eu não?”
(Assessor da Senarc/MDS)

Segundo o Assessor da Senarc, a demanda dos estados não veio acompanhada de proposta sobre como esses recursos seriam distribuídos, e mesmo quando o governo federal apresentou uma sugestão para tanto, os estados não propuseram modificações. O valor de repasse aos estados foi definido a partir do total repassado aos municípios, de forma a incentivar que os estados mobilizassem os municípios tanto para adesão ao PBF quanto para concluir o processo de atualização cadastral. Como não possuíam atribuições diretas de execução do cadastramento, o repasse foi condicionado a um ‘Plano de Trabalho’ com descrição das atividades de apoio aos municípios no processo de manutenção cadastral. A prestação de contas deveria ser feita por meio de demonstrativo sintético de execução das atividades relacionadas no Plano, aprovadas pelo respectivo conselho de assistência social.

Já no caso dos municípios, o incentivo financeiro baseou-se na remuneração dos ‘serviços prestados’, ou seja, não havia vinculação expressa da aplicação dos recursos em procedimentos ou gastos específicos de custeio ou investimento, de forma que a prestação de contas da sua utilização decorria simplesmente do envio das informações dos cadastros novos/atualizados válidos.

Uma restrição importante, imposta somente aos estados nesse processo, foi a proibição de aplicação dos recursos recebidos em atividades de investimento que permitissem, por exemplo, a melhoria da infra-estrutura, como a aquisição de veículos e equipamentos de informática. Dado que a capacidade de gestão dos governos estaduais

não era muito melhor que a dos municípios, a possibilidade de utilização dos recursos apenas em custeio (material de consumo, por exemplo) dificultou a aplicação dos recursos recebidos do governo federal e limitou a oportunidade de criação de uma estrutura específica de gestão do PBF nesse nível de governo. Segundo o Diretor de Operações da Senarc à época, essa restrição se deveu ao fato de que não havia disponibilidade de recursos de investimento no MDS para repasse aos estados naquele momento. Outro motivo diz respeito à forma de relação com o estado baseada em Plano de Trabalho, no qual foram descritas ações de custeio.

O Plano era só custeio [...] Nós tínhamos dificuldade de estabelecer índices para os estados, e não tínhamos recursos de investimento. A gente fez um plano, classificamos elemento por elemento, e o recurso era para custeio, você tinha que prestar contas de custeio, diferentemente do índice, que você remunerava, o município acrescentava isso ao seu orçamento e depois ia vincular a investimento ou custeio. Eles [os estados] ‘gritaram’ muito porque queriam ter a mesma liberdade dos municípios de poder adquirir equipamento e aquela coisa toda. (ex-Diretor de Operações da Senarc/MDS)

Ademais, a morosidade do processamento nacional dos cadastros novos e atualizados por parte da Caixa, durante o período de atualização cadastral, atrasou a transferência dos recursos do MDS inclusive para os estados, de modo que, embora o processo de atualização cadastral tenha terminado em 31 de março de 2006, a última parcela variável referente a este processo foi transferida aos fundos estaduais apenas no início de agosto do mesmo ano.

Enfim, com tantas restrições burocráticas e financeiras, não surpreende que os estados tenham tido dificuldades em utilizar os recursos decorrentes do procedimento de atualização cadastral (BRASIL, 2007a).

Esse processo também foi marcado por constantes reformulações por parte do governo federal no que se refere a procedimentos e, sobretudo, prazos de implementação das diretrizes nacionais por parte dos governos subnacionais. O prazo dado para que os municípios efetivassem o processo de adesão, lançado em maio de 2005, foi de apenas 120 dias. Todavia, em dezembro de 2005 havia ainda alguns municípios que não tinham aderido ao PBF.

Assim, com um prazo tão curto para um processo de mobilização nacional, o governo federal decidiu prorrogá-lo, o que foi feito por duas vezes. Adiamentos também ocorreram no prazo do processo de atualização cadastral com remuneração dos cadastros válidos, o qual havia sido inicialmente fixado para 31.12.2005. Tendo em

vista a ocorrência de diversos problemas no processamento dos cadastros atualizados/novos, o MDS prorrogou o prazo para envio das informações pelos municípios ao governo federal por três vezes. O prazo para prestação de contas por parte dos estados, inicialmente prevista para 28.04.2006, também foi objeto de adiamento, por duas vezes.

No quadro a seguir é possível visualizar o sucessivo adiamento de prazos relativos ao processo de adesão e atualização cadastral ocorridos entre 2005 e 2006.

Quadro 2: Histórico de adiamento dos prazos para apoio ao processo de atualização cadastral pelos municípios (2005-2006)

Instrumento	Assunto	Prazo inicial	Prorrogações		Portaria
Portaria GM/MDS nº 246, de 20 de maio de 2005	Adesão	20.09.2005	28.02.2006	2	Portaria GM/MDS nº 672, de 29 dezembro de 2005
			31.10.2006		A pedido do Congemas ²³
			31.03.2006		Portaria GM/MDS Nº 68, de 08 de março de 2006
Portaria GM/MDS nº 360 de 12 de julho de 2005	Apoio financeiro à atualização cadastral para estados e municípios	Envio de informações pelos municípios – 31.12.2005	28.02.2006	3	Portaria GM/MDS nº 672, de 29 dezembro de 2005
			31.03.2006		Portaria GM/MDS Nº 68, de 08 de março de 2006
			Sem prazo de envio ²⁴		Portaria GM/MDS Nº 416, de 14 novembro de 2007
		Prestação de contas pelos estados – 28.04.2006	30.06.2006	2	Portaria GM/MDS nº 672, de 29 dezembro de 2005
			31.07.2006		Portaria GM/MDS Nº 68, de 08 de março de 2006

Elaboração própria.

Essas foram apenas as primeiras das muitas prorrogações que a União adotou no sentido de reconhecer as dificuldades dos governos subnacionais em cumprir as diretrizes nacionais de implementação do PBF, boa parte formuladas a partir de algumas consultas informais aos atores interessados, ainda que sem haver uma negociação intergovernamental nas instâncias formais para isso.

Embora esses constantes adiamentos sejam indicativos de que o governo federal não considerou suficientemente a diversidade de capacidade dos governos subnacionais para a implementação das diretrizes nacionais do PBF, parte das razões de adiamento de prazo e revisões de estratégias também decorreu de problemas operacionais de processamento das informações nos sistemas informatizados da Caixa (BRASIL, 2006).

²³ Informe Bolsa Família n. 12 http://www.mds.gov.br/programabolsafamilia/menu_superior/informe-pbf/informe-pbf-gestores/menu_superior/informe-pbf/informe-pbf-gestores/paginas/informebolsafamilia_edicao12.htm

²⁴ Desde que atualizados e complementados até 01.03.2006.

Os principais problemas identificados foram a dificuldade de processamento nacional dos cadastros transmitidos pelos municípios dentro do prazo regular e a rejeição de cadastros por motivos relativos às regras fixadas no sistema para o processamento dos mesmos (BRASIL, 2006). No primeiro caso revela-se certo ‘despreparo’ do sistema para lidar com o aumento sem precedentes do volume de informações processadas simultaneamente²⁵. No segundo caso, o problema em relação às regras fixadas para o processamento dos cadastros se deu por conta da restrição de atualização de um cadastro apenas pelo órgão que originalmente o tivesse inserido, bem como pelos erros sistêmicos no processamento nacional. Segundo a Senarc, embora essas dificuldades tenham prejudicado a atualização cadastral, elas foram importantes para a detecção de falhas sistêmicas existentes no processamento e apropriação das regras e dos processos executados pela Caixa (BRASIL, 2006).

Durante o processo de atualização cadastral os governos subnacionais também sofreram constrangimentos por conta da relação direta do governo federal com os beneficiários do Programa. Exemplo disso ocorreu com a ação ‘Bolsa Família Chama’, campanha publicitária de 2005 que convocava as famílias para atualizações cadastrais. Ainda que o governo federal tenha demonstrado preocupação no sentido de preparar as prefeituras para esse processo²⁶, essa convocação foi feita sem que os gestores municipais estivessem suficientemente informados e preparados para uma demanda em massa, como de fato ocorreu a partir dessas peças de publicidade federal. A população começou então a procurar o poder público municipal para se cadastrar ou atualizar seu cadastro, mas encontrava dificuldades de atendimento.

De fato, a forte identificação do Programa com o governo federal, somada aos mecanismos de comunicação direta disponibilizados à população pelo MDS e CAIXA, pode fragilizar o papel do gestor municipal. Exemplo disso ocorreu em Curitiba em 2006, ainda no âmbito da campanha “Bolsa Família Chama”. Essa situação causou constrangimento ao município que não foi suficientemente informado sobre este

²⁵ Segundo Relatório de Gestão de 2006, “Antes do início da atualização cadastral, a base central do Cadastro Único recebia cerca de 100 mil registros por dia. Durante o período de atualização, a média se manteve em torno de 600 mil, tendo sido registrada, em 24 de fevereiro de 2006, a marca histórica de 1,6 milhões de registros em um único dia” (BRASIL, 2006, p. 15).

²⁶ Informe n. 15, disponível em: [http://www.mds.gov.br/programabolsafamilia/menu_superior/informe-pbf/informe-pbf-gestores/paginas/informebolsafamilia_edicao15.htm](http://www.mds.gov.br/programabolsafamilia/menu_superior/informe-pbf/informe-pbf-gestores/menu_superior/informe-pbf/informe-pbf-gestores/paginas/informebolsafamilia_edicao15.htm) e Informe n. 20 do PBF, disponível em: http://www.mds.gov.br/programabolsafamilia/menu_superior/informe-pbf/informe-pbf-gestores/menu_superior/informe-pbf/informe-pbf-gestores/paginas/informebolsafamilia_edicao20.htm

procedimento e, conseqüentemente, não havia se organizado adequadamente para a demanda da população (FURLAN, 2006).

Isso ocorreu porque cada município adotou uma estratégia própria de mobilização da população local. Dado que o cadastramento é uma atividade que demanda entrevistadores, digitadores e equipamentos específicos, não havia como atender a tanta gente simultaneamente, sem uma preparação anterior. Além disso, durante esse processo os estados passaram a ser cada vez mais demandados pelos municípios para oferecer apoio técnico e logístico, sem no entanto terem recebido orientação prévia sobre essa campanha publicitária. Enfim, visto que não estavam preparados para uma demanda tão intensa, esse processo foi desgastante para os governos subnacionais, como relatou anteriormente a representante do estados e municípios, então gestora do município de Campo Grande, entrevistada na Tese.

Outro exemplo de tensões decorrentes da relação direta do governo federal com o beneficiário refere-se à falta de clareza para a população sobre o modelo centralizado de concessão do benefício. A entrada no Programa está condicionada não só ao cadastramento, mas também pela disponibilidade de vagas municipais. A concessão é feita mensalmente por meio eletrônico em sistema gerido pelo MDS, segundo diversos critérios de priorização das famílias mais vulneráveis²⁷, gerando a emissão do cartão que é enviado diretamente para a casa do beneficiário. A nova concessão passa a constar do Sistema de Gestão de Benefícios (SIBEC) e assim o gestor municipal fica informado da mesma. Se por um lado essa opção garante critérios objetivos e nacionais para a escolha dos beneficiários, blindando o Programa contra um eventual clientelismo político local, por outro ela pode gerar alguma frustração no município onde a realidade das famílias é vivenciada, suscitando o questionamento de porque algumas famílias ‘entram’ e outras não. Nesse modelo, famílias muito vulneráveis podem deixar de entrar no Programa devido ao número estimado de beneficiários já ter sido alcançado. Como o principal critério para inclusão é a renda per capita, famílias mais vulneráveis segundo outros critérios podem não conseguir o benefício e não há nada que o gestor municipal possa fazer a respeito.

Mesmo com todos esses percalços os resultados da atualização cadastral foram significativos. Conforme aponta Relatório de Gestão da Senarc de 2006, passou-se de 31,33% de cadastros válidos na base nacional, em março de 2005, para 97,74%,

²⁷ Estes critérios só foram devidamente publicizados em 2008, por meio da Portaria GM/MDS n° 341/08.

dezembro de 2006, o que permitiu consistência e volume de cadastros suficientes para alcançar a meta nacional do Programa em termos de boa cobertura e focalização, conforme compromisso de governo (BRASIL, 2006).

O esforço empreendido levou a um índice de cobertura cadastral nacional de aproximadamente 90%²⁸. No que se refere à comparação entre as situações municipais, ao fim do processo de atualização cadastral, 77,5% de todos os municípios brasileiros estavam com cobertura superior a 75% e apenas 4,7% dos municípios apresentavam uma taxa de cobertura cadastral igual ou inferior a 50%.

A transferência dos recursos federais aos estados e municípios em virtude desse processo deu-se a principalmente a partir do FNAS para os respectivos fundos estaduais e municipais²⁹. Em virtude do processo de atualização cadastral, entre 2005 e 2006 foram repassados R\$ 48,6 milhões aos municípios e R\$ 6,3 milhões aos estados, o que equivaleu a quase 60% do teto previsto (BRASIL, 2005, 2006).

De acordo com a Senarc, todos os adiamentos de prazo para adesão e para atualização cadastral foram em alguma medida acordados informalmente com os representantes dos municípios, de modo a permitir que eles concluíssem a digitação e transmissão dos dados, além de possibilitar que a CAIXA pudesse providenciar a correção das falhas detectadas e melhorar a sua capacidade de processamento dos arquivos do Cadastro Único (BRASIL, 2006). Embora tais questões não tenham sido objeto de um processo de negociação estruturado, onde as contrapartes pudessem expor suas avaliações e propor mudanças nos processos apresentados, encontramos registros de reuniões entre Senarc, Congemas e Fonseas nas quais esses temas foram tratados, além de menções dessas alterações em conversas informais, comunicações oficiais e informes técnicos, conforme abordaremos no capítulo 7.

A criação do Índice de Gestão Descentralizada (IGD) orientado por resultados

O apoio financeiro à atualização cadastral realizado em 2005 constituiu embrião de uma estratégia maior e mais complexa de apoio financeiro à gestão local do PBF. A partir dessa experiência a Senarc desenvolveu um novo instrumento de relação com os governos subnacionais, denominado Índice de Gestão Descentralizada (IGD), com o

²⁸ A cobertura cadastral é calculada com base na quantidade de cadastros de famílias com renda per capita de até ½ salário mínimo, e na estimativa de famílias com esses rendimentos, então feita com base na PNAD 2004.

²⁹ No caso dos 388 municípios que não estavam habilitados em nenhum nível de gestão da assistência social na época, o repasse foi feito por meio de convênio simplificado (BRASIL, 2006).

objetivo de continuar garantindo a cooperação dos municípios na implementação das diretrizes nacionais do Programa, conforme ressalta a Diretora do Cadastro à época:

A gente sabia que não podia ter descontinuidade de apoio financeiro aos municípios, senão não conseguiríamos também mobilizá-los para o que a gente precisava que fosse feito lá na ponta. (ex-Secretária Nacional de Renda de Cidadania/MDS)

Esse instrumento reuniu indicadores do Cadastro Único e da gestão das condicionalidades de saúde e educação de forma a se orientar pela perspectiva de resultados relativos à atuação intersetorial na gestão local. O IGD marcou o início de um período de crescente ampliação de oportunidades de negociação intergovernamental, conferindo maior autonomia dos governos subnacionais na gestão do Programa. Esse instrumento foi desenvolvido para os municípios num primeiro momento em 2006, e estendido aos estados em 2008.

Com base nos problemas apresentados na experiência de atualização cadastral, o governo federal reformulou sua estratégia de coordenação federativa de modo que, em abril de 2006, mês seguinte ao encerramento do prazo para atualização cadastral³⁰, criou o Índice de Gestão Descentralizada (IGD) por meio da Portaria GM/MDS nº 148/2006, introduzindo um novo modelo de financiamento de políticas públicas com repasses de recursos para apoio financeiro à atuação local do Programa, a partir do respectivo desempenho na gestão do Cadastro Único e das condicionalidades.

As atividades de gestão local do PBF, nas quais os recursos do IGD podem ser empregados, compreendem: gestão de condicionalidades; gestão de benefícios; acompanhamento das famílias beneficiárias, em especial aquelas em situação de maior vulnerabilidade social; cadastramento de novas famílias, atualização e revisão dos dados contidos no Cadastro Único referentes aos cidadãos ali residentes; implementação de programas complementares ao PBF nas áreas de alfabetização e educação de jovens e adultos; capacitação profissional; geração de trabalho e renda; acesso ao microcrédito produtivo orientado e desenvolvimento comunitário e territorial, e ações relacionadas às demandas de fiscalização do PBF e do Cadastro Único (art. 2º, Portaria GM/MDS n. 148/2006).

Embora a ideia de destinar recursos para apoiar a gestão local fosse inspirada no SUS, a sua vinculação a resultados foi uma inovação do PBF, segundo depoimento de gestor federal que participou do processo de formulação desse instrumento.

³⁰ O qual terminou em 01.03.2006 segundo a Portaria GM/MDS Nº 68, de 08 de março de 2006.

O IGD [...] a ideia veio da saúde [...] A concepção original era dar algum dinheiro para gestão. 'Por resultados' foi algo que a gente construiu. Foi ideia da Rosani [...] a gente precisava de algum indicador objetivo para calcular, aí na hora de construir o indicador a gente trabalhou num incentivo à obtenção de resultados. (Assessor da Senarc/MDS)

Enquanto na saúde e na educação as formas de coordenação federativa foram, sobretudo, financeiras, o IGD representa um aprendizado federativo nesse sentido. Sua configuração acrescenta um forte componente de gestão ao constatar que, sem melhorar a capacidade gerencial dos governos subnacionais, não é possível garantir o sucesso da implementação das políticas públicas, o que constitui elemento de incerteza para os formuladores dos programas nacionais e federais.

O IGD é um índice composto por quatro indicadores, cuja resultante varia de 0 a 1. O resultado do IGD do município, apurado em base mensal, corresponde à média aritmética simples desses quatro indicadores. Seu cálculo se dá pela seguinte forma:

I. indicador de cobertura qualificada de cadastros

$$\frac{\text{n}^\circ \text{ de cadastros válidos}}{\text{estimativa de famílias com renda no perfil do Cadastro Único (1/2 salário mínimo)}}$$

II. indicador de atualização de cadastros

$$\text{percentual de cadastros atualizados pelo menos a cada dois anos}$$

III. indicador de condicionalidade da área de educação

$$\frac{\text{n}^\circ \text{ de crianças e jovens com informações de frequência escolar}}{\text{n}^\circ \text{ de crianças e jovens com perfil de acompanhamento da frequência escolar no município}}$$

IV. indicador de condicionalidade da área de saúde

$$\frac{\text{n}^\circ \text{ de famílias com informações de acompanhamento das condicionalidades de saúde}}{\text{n}^\circ \text{ de famílias com perfil de acompanhamento de saúde beneficiárias do PBF no município}}$$

O montante de recursos transferidos mensalmente a cada município resulta da multiplicação do respectivo IGD pelo valor de referência de R\$ 2,50 por família beneficiária do PBF residente em seu território, e da multiplicação deste primeiro produto pelo número de famílias beneficiárias do Bolsa Família no município. As primeiras 200 famílias de cada um dos municípios geram repasse em dobro para a prefeitura, o que confere um patamar financeiro proporcionalmente maior aos pequenos municípios.

$$\text{Repasse Mensal} = [\text{IGD} \times \text{R\$ } 2,50 \times (200 \times 2)] + [\text{IGD} \times \text{R\$ } 2,50 \times (\text{n}^\circ \text{ famílias} - 200)]$$

Para receber os recursos financeiros do IGD, o município deve:

- ter assinado o Termo de Adesão ao Programa Bolsa Família;
- ser habilitado na gestão municipal do SUAS³¹; e
- atingir um valor mínimo do IGD.

Deixando de cumprir qualquer desses requisitos ou sendo autor de irregularidades no sentido de enviar informações inverídicas ao MDS, o município deixa de receber esses recursos. A prestação de contas relativa aos mesmos compõe a prestação de contas anual dos Fundos Municipais de Assistência Social.

Segundo os responsáveis pela formulação desse instrumento, a definição das variáveis consideradas na composição do IGD priorizou cadastro e condicionalidades, componentes mais estratégicos da gestão do PBF (CUNHA e CÂMARA, 2008). Outro critério foi a definição de variáveis para as quais o governo federal “pudesse contar com informações detalhadas e permanentemente atualizadas individualmente para todos os municípios brasileiros”, permitindo o repasse de recursos segundo a qualidade da gestão de cada ente federado, como já tinha ocorrido com sucesso na experiência de atualização cadastral” (CUNHA e CÂMARA, 2008, p.12). Uma terceira diretriz foi que o índice fosse “facilmente explicável e compreensível, de forma a conferir transparência aos mecanismos de transferência de recursos, assim como previsibilidade e espaço de manobra aos gestores locais do Programa” (CUNHA e CÂMARA, 2008, p.12).

Visto que dados inconsistentes podem ocasionar erros na concessão de benefícios e dificultar o acompanhamento das famílias beneficiárias, o uso de duas variáveis vinculadas ao Cadastro Único teve como objetivo estimular que os municípios investissem tanto na qualidade quanto na cobertura das informações. Já no caso das condicionalidades, o objetivo foi monitorar o esforço do município em acompanhar e garantir o acesso das famílias do PBF aos serviços de saúde e educação, fundamentais para superar a situação de pobreza dessas famílias (CUNHA e CÂMARA, 2008).

Entre os méritos do IGD seus formuladores destacam que:

- (1) representa o resultado do trabalho intersetorial desenvolvido por várias áreas de governo;
- (2) incentiva a boa gestão local do Programa;

³¹ Essa exigência é fundamental para que seja possível a transferência dos recursos via Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) para os respectivos Fundos Municipais. Diferentemente do que ocorreu no apoio financeiro à atualização cadastral, que contemplou via convênio os municípios não habilitados no SUAS, essa vinculação do recebimento de recursos do IGD à adesão ao SUAS visou reforçar a integração de ambas as iniciativas em processo de consolidação.

- (3) permite monitorar a evolução da gestão municipal, facilitando a identificação de problemas e a intervenção corretiva em áreas estratégicas para os resultados do PBF;
- (4) permite a remuneração por resultados (algo complexo na administração pública, em especial considerando as relações inter e intra governamentais); e
- (5) dá aos municípios autonomia para gasto dos recursos.

Enfim, “é um modelo de financiamento que estimula ações cooperadas e coordenadas entre diferentes áreas” (CUNHA e CÂMARA, 2008, p. 14). De fato, o IGD parece possuir os atributos do postulado de Moreno (2007) relativo à necessidade de se reunir perspectivas federativas e intersetoriais na coordenação de iniciativas de enfrentamento de questões transversais.

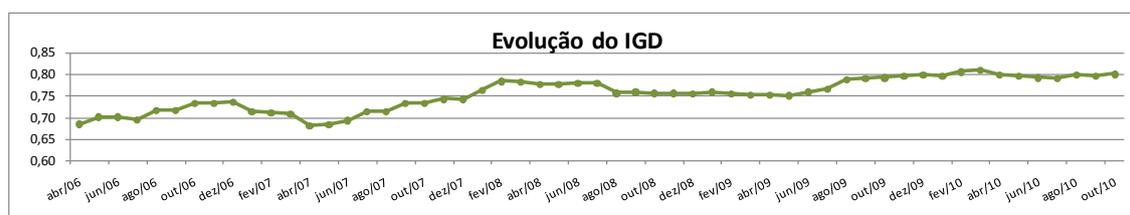
Desde o seu lançamento, o IGD passou por diversas mudanças, tais como a atribuição de valor integral ao indicador de atualização cadastral até que o Cadastro Único pudesse processar os cadastros atualizados em tempo hábil para apuração mensal dessa informação (Portaria GM/MDS n. 256/2006). A Portaria GM/MDS n. 40/2007, por sua vez, estabeleceu que municípios que homologaram sua habilitação à gestão municipal do SUAS até 1 de janeiro de 2007 teriam os recursos do IGD acumulados nesse exercício e transferidos a partir da sua homologação. Essa estratégia, adotada a partir de acordo interno ao MDS, visou a incentivar a adesão ao SUAS como forma de permitir o recebimento dos recursos do PBF com efeito retroativo ao início de 2007. O que chama a atenção nesse dispositivo é o reconhecimento pelo SUAS de que os recursos do IGD são importantes no âmbito da gestão municipal da política de assistência social a ponto de constituir incentivo para sua adesão ao próprio Sistema.

Inicialmente, o valor mínimo para receber recursos do IGD era de 0,4. Todavia, em 2008 esse instrumento foi reformulado de modo a exigir um valor global mínimo de 0,55. Também passou a ser necessário alcançar no mínimo 0,2 em cada uma das quatro variáveis. Embora segundo a Portaria GM/MDS nº 66 de 3 de março de 2008 essa regra devesse entrar em vigência em agosto daquele ano, o diagnóstico de que 1.057 municípios (20%) corriam o risco de não alcançar esse patamar no indicador da condicionalidade de saúde naquele período fez com que MS e MDS acordassem no sentido de prorrogar para fevereiro de 2009 o prazo para cumprir essa exigência, por meio da Portaria GM/MDS nº 220 de 25 de junho de 2008. Como previsto, com a extensão do período de adaptação para o indicador de saúde do IGD, um número bem

menor de municípios (337 ou 6%) não conseguiu alcançar o novo patamar mínimo em fevereiro de 2009³².

Os gráficos a seguir demonstram a evolução do IGD municipal médio, entre abril de 2006 a outubro de 2010³³.

Gráfico 2: Evolução do IGD dos municípios (2006-2010)



Fonte: Deop/Senarc/MDS.

Verifica-se uma tendência global de aumento do IGD médio no período analisado, que passou de 0,68, em abril de 2006, para 0,80, em outubro de 2010 (gráfico 2). Esse valor, no entanto, apresenta maior dispersão no seu início em 2006 do que em 2010, conforme gráficos a seguir. A maior uniformização da distribuição do *score* do IGD no período mais recente evidencia a melhora geral no desempenho na gestão do PBF por parte dos municípios, indicando crescente homogeneização na qualidade da gestão e apropriação do mesmo (gráficos 3 e 4). Por outro lado, revela também que, dado que a maior parte dos municípios já ultrapassou os limites mínimos de desempenho para recebimento dos recursos, pode ser o momento de se aperfeiçoar sua composição e cálculo de modo a aumentar seu poder de mensuração do desempenho dos municípios.

³² Vale registrar aqui que, na definição dos padrões mínimos de desempenho para recebimento do IGD, a Senarc tomou o cuidado de não estabelecer valores que implicassem o não recebimento dos recursos por uma grande quantidade de municípios. Esse cuidado contribuiu para que o IGD se tornasse um instrumento de indução efetivo, sem se tornar tão rigoroso a ponto de inviabilizá-lo junto aos municípios.

³³ As informações vão apenas até outubro de 2010 por que, após esse período, houve uma reformulação no IGD que alterou o seu cálculo, conforme veremos mais adiante.

Gráfico 3: Dispersão dos municípios segundo desempenho do IGD (abril 2006)

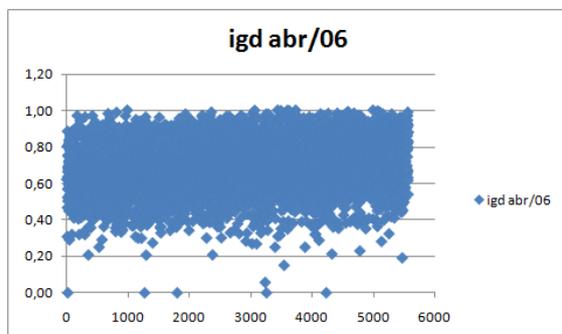
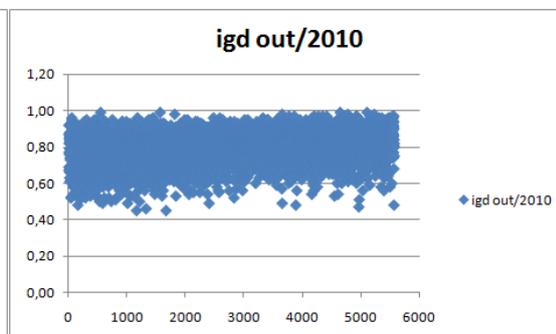


Gráfico 4: Dispersão dos municípios segundo desempenho do IGD (outubro 2010)

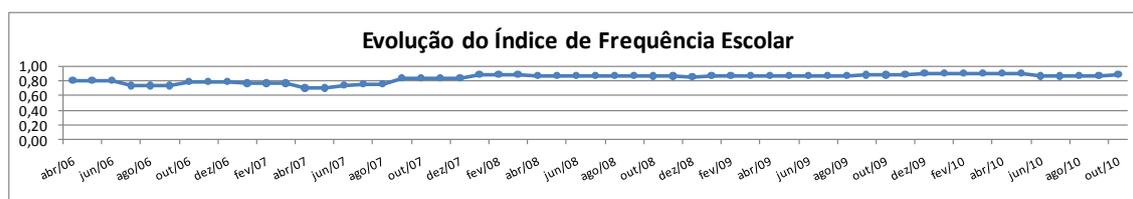


Fonte: Deop/Senarc/MDS.

Algumas pesquisas vêm explorando a influência do perfil dos municípios no desempenho no IGD. Aqueles com piores condições socioeconômicas costumam apresentar melhores resultados para o IGD. De fato, para estes municípios os recursos do PBF parecem ser mais importantes, tanto do ponto de vista da transferência de renda quanto do apoio à gestão descentralizada (ESTRELA e RIBEIRO, 2008; GIUGLIANO, 2008; CUNHA e CÂMARA, 2008). Municípios mais populosos também tendem a possuir pior desempenho no IGD, visto que quanto mais beneficiários, maior a quantidade e complexidade das tarefas realizadas, dificultando a gestão do Programa, inclusive na sua perspectiva intersetorial com as áreas de assistência social, saúde e educação (GIUGLIANO, 2008; MONTEIRO *et al*, 2009). Além disso, dado que municípios maiores tendem a possuir maior capacidade de arrecadação tributária (BREMAEKER, 2007), eles costumam depender menos das transferências federais, tornando os recursos do PBF relativamente menos importantes para a economia local.

A partir dos gráficos a seguir analisamos os componentes desagregados do IGD.

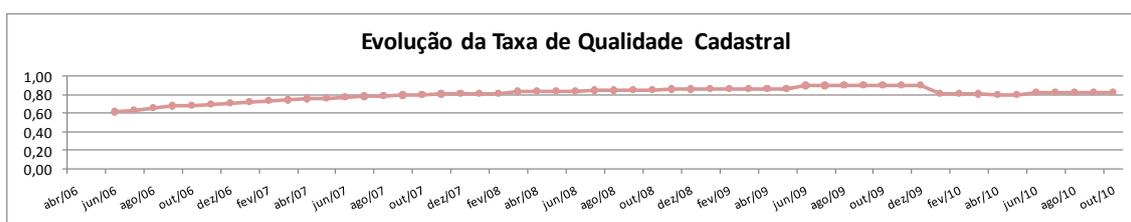
Gráfico 5: Evolução do IGD (educação) (2006-2010)



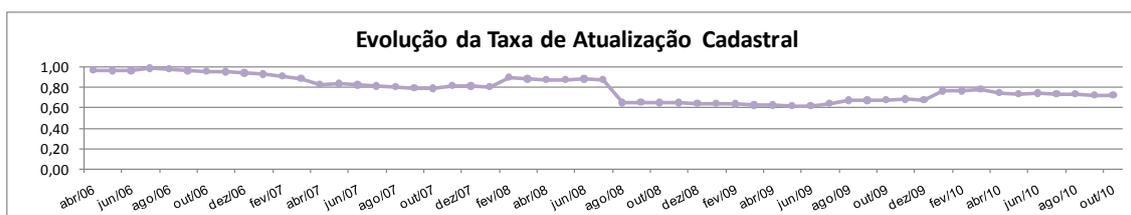
Fonte: Deop/Senarc/MDS.

Gráfico 6: Evolução do IGD (saúde) (2006-2010)

Fonte: Deop/Senarc/MDS.

Gráfico 7: Evolução do IGD (qualidade cadastro) (2006-2010)

Fonte: Deop/Senarc/MDS.

Gráfico 8: Evolução do IGD (atualização cadastro) (2006-2010)

Fonte: Deop/Senarc/MDS.

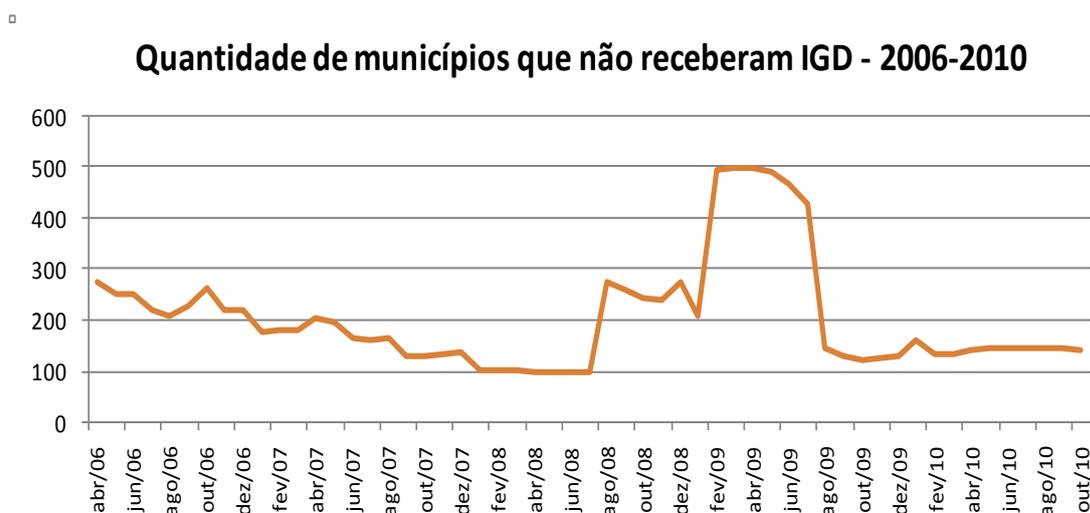
Desde a sua criação, a tendência de aumento do IGD (gráfico 2) se repetiu em três das quatro variáveis que o compõem (gráficos 5, 6 e 7). A exceção esteve na taxa de atualização cadastral (gráfico 8), que apresentou tendência leve de queda desde o início de sua apuração. Isso ocorreu porque, dado que o prazo de validade do cadastro foi definido em dois anos, os municípios passaram a ter a obrigação anual de atualizar os cadastros vencidos naquele período, sob pena de reflexão negativa no seu IGD. No princípio foi estipulado que seria considerado cadastro atualizado aquele que tivesse sofrido alteração nos últimos dois anos antes do mês da apuração. No entanto, o Programa só detinha os dados de atualização referentes aos últimos 12 meses na data de lançamento do IGD. Dessa forma, ainda em 2006, a Portaria GM/MDS n. 256/2006 conferiu valor integral a esse indicador até que a SENARC tivesse acesso à informação sobre atualização cadastral do período completo. Com o passar do tempo a taxa ‘suposta’ foi sendo substituída pela ‘real’. Assim, ao contrário dos demais componentes

do IGD, a tendência da taxa de atualização cadastral foi negativa até conseguir ser apurada integralmente (GIUGLIANO, 2008).

Dentre os indicadores que compõem o IGD, o registro do acompanhamento das condicionalidades de saúde é o que apresenta o pior desempenho médio entre os quatro indicadores³⁴ (gráfico 6). Todavia, vale destacar o respectivo salto de qualidade a partir de agosto de 2008, dada a iminência de implementação do limite mínimo de 0,2. De uma média de 0,41 em abril de 2006, o indicador passou para 0,66 em agosto de 2008, alcançando 0,76 em dezembro de 2010. O contexto desse movimento indica que a elevação dos requisitos mínimos para o IGD, em conjunto com estratégias intersetoriais entre MDS e MS, as quais veremos no capítulo 6, refletiram-se em melhora do desempenho dos municípios na informação do acompanhamento da saúde. A nosso ver, o fato de que o acompanhamento das condicionalidades de saúde era um procedimento pouco estruturado antes da unificação do Programa Bolsa Alimentação desfavoreceu esse componente do IGD frente aos demais.

Embora reconheçam o impacto positivo do IGD sobre a qualidade na gestão do PBF, estudos apontam necessidades de readequações (MONTEIRO *et al*, 2009). Outras oportunidades de aperfeiçoamento do IGD também poderiam ser extraídas da avaliação dos casos em que os municípios, por algum motivo, não conseguem recebê-lo. De fato, embora o PBF esteja em todos os municípios do país, alguns municípios nunca receberam esse recurso e outros ainda possuem sérias dificuldades em cumprir os requisitos mínimos para recebê-los de maneira continuada. No gráfico a seguir é possível visualizar esse movimento, mês a mês.

³⁴ A média do IGD entre abril de 2006 e outubro de 2010 foi de 0,75. Já a média de cada um dos seus componentes foi 0,84 (educação), 0,58 (saúde), 0,80 (qualidade cadastral), 0,79 (atualização cadastral).

Gráfico 9: Quantidade de municípios que não receberam IGD (2006-2010)

Fonte: Deop/Senarc/MDS. Elaboração própria.

Desde a criação do IGD, a quantidade de municípios que por algum motivo não receberam recursos apresentou variações (gráfico 9). Até início de 2008 verifica-se uma tendência decrescente nesse número, com estabilidade em torno de 100 municípios. Todavia, em decorrência da elevação dos critérios mínimos, houve uma elevação brusca de municípios sem direito ao IGD entre agosto de 2008 e julho de 2009, período no qual puderam se ajustar aos novos critérios. A volta a um patamar próximo anterior de municípios sem repasse, após esse período de ajuste, pode revelar o conjunto de municípios com maiores dificuldades em relação à gestão do PBF.

Em que pese a necessidade de adequações e aperfeiçoamento constante, é inegável que o IGD tenha o mérito de ter realçado as lacunas do Cadastro Único e do acompanhamento das condicionalidades, indicando oportunidades concretas de aperfeiçoamento na gestão do Programa por cada um dos entes federativos que o executam. Além disso, o volume de recursos repassados é significativo. Desde que foi criado em abril de 2006, até outubro de 2010, os municípios receberam aproximadamente R\$ 1,2 bilhão a título de IGD (BRASIL, 2010e).

Em 2007 o MDS realizou pesquisa para conhecer melhor a aplicação do IGD na gestão local do PBF, na qual ficou evidenciado que as prefeituras têm se apoiado fortemente nesses recursos para sanar suas dificuldades estruturais, sobretudo na área de assistência social (BRASIL, 2007). Em geral, os recursos recebidos são aplicados na aquisição de material de consumo e de computadores; melhoria do espaço físico e do local de atendimento dos beneficiários. As atividades que mais receberam recursos foram gestão de benefícios e cadastramento, essenciais para o sucesso da transferência

de renda. A gestão de condicionalidades e o acompanhamento familiar apareceram em seguida, mostrando o fortalecimento da promoção do acesso a serviços básicos de assistência social, educação e saúde. Outro achado importante da pesquisa consiste no fato de que, em mais de 78% dos municípios, é a Secretaria Municipal de Assistência Social quem decide sobre a alocação dos recursos transferidos com base no IGD, o que fortalece a percepção dessa política como *locus* institucional do Programa.

Com base em recomendação da CGU no sentido de conferir base legal para a transferência do IGD, em 2009 esse instrumento passou por uma reformulação substancial, a qual resultou na publicação da Lei nº 12.058, de 13 de outubro de 2009, de forma que o nível do normativo que regulamentava os repasses de recursos foi elevado. De transferência voluntária, baseada em Portarias, os repasses do IGD tornaram-se transferência obrigatória, com base em Lei. Nesse sentido publicou-se o Decreto nº 7.332/2010 e a Portaria GM/MDS nº 754/2010 alterando a metodologia do IGD e regulamentos anteriores³⁵. Destacam-se, a seguir, suas principais alterações:

- Mudança de metodologia de cálculo, a partir da multiplicação de fatores;
- Criação de incentivos financeiros;
- Fortalecimento do Controle Social por meio da obrigatoriedade de aplicação de no mínimo 3% em suas atividades;
- Fortalecimento da intersetorialidade (pela expressa menção de necessidade planejamento e acompanhamento conjunto de uso dos recursos pelas áreas do PBF, saúde, educação e assistência social);
- Inclusão no Plano Municipal de Assistência Social do ente federado;
- Obrigatoriedade da comprovação do gasto e critérios para sua informação ao MDS;
- Análise e deliberação do Conselho Municipal de Assistência Social quanto à comprovação do gasto realizado pela gestão municipal;
- Atribuição do nome IGD-M ao indicador municipal;
- Extensão desse instrumento aos estados (IGD-E), com adaptações; e
- Vedação da utilização dos recursos na remuneração de servidores públicos.

No quadro a seguir destacamos as principais diferenças entre o modelo originário do IGD e o reformulado pela Portaria GM/MDS n. 754/2010.

³⁵ Lei n. 10.836/2004, Decreto n. 5209/2004, Portaria GM/MDS n. 148/06 e respectivas atualizações.

Quadro 3: Comparação das regras do IGD municipal antes e depois da sua normatização em Lei ordinária

	IGD	IGD-M
Regulamentos	Portaria GM/MDS 148/2006, 256/2006, 66/2008 e 220/2008	Portaria GM/MDS n. 754/2010
Requisitos e variáveis que compõem o cálculo	<p>Requisitos: Assinatura do Termo de Adesão ao PBF; Habilitação na gestão municipal do SUAS; Alcance de valor mínimo do IGD</p> <p>Variáveis: Cobertura Cadastral + Atualização Cadastral + Acompanhamento da frequência escolar + Acompanhamento da agenda de saúde dos beneficiários PBF</p>	<p>Fatores:</p> <p>I. Cobertura Cadastral + Atualização Cadastral + Acompanhamento da frequência escolar + Acompanhamento da agenda de saúde dos beneficiários PBF</p> <p>II. Adesão ao SUAS</p> <p>III. Prestação de contas do exercício anterior ao respectivo conselho de assistência social</p> <p>IV. Aprovação total da prestação de contas do exercício anterior</p>
Valores mínimos	IGD $\geq 0,55$ e indicadores que compõem IGD $\geq 0,2$ ³⁶	
Incentivos financeiros	Não	<ul style="list-style-type: none"> - 3% proporcionais ao acompanhamento das famílias beneficiárias em situação de descumprimento de condicionalidades, que estejam em processo de acompanhamento familiar; - 3% quando o município atender, nos prazos fixados estipulados, a demandas da SENARC referentes à apuração de eventuais irregularidades na execução local do PBF; - 2% quando o município tiver 100% dos dados referentes à gestão municipal atualizados há menos de um ano, registrados em sistema disponibilizado pelo MDS; e - 2% quando o município apresentar ao menos 96% de cartões entregues, na data de apuração do IGD-M
Prestação de contas	Compõe a prestação de contas anual dos respectivos Fundos Municipais de Assistência Social	Apreciação pelo Conselho de Assistência Social do município (via SUASWEB)
Vínculos e restrições de gastos	Não expressos	Aplicação de no mínimo de 3% no apoio às Instâncias de Controle Social; Vedação da utilização do recurso para pagamento de servidores públicos.

Elaboração própria.

³⁶ Até agosto de 2008 o valor mínimo do IGD era 0,4 e não havia limite mínimo para os seus componentes.

A institucionalização legal do IGD não só elevou sua legitimidade como também coroou seu reconhecimento como instrumento importante de coordenação federativa e mecanismo de indução dos governos subnacionais para que as diretrizes nacionais do PBF sejam de fato implementadas na ponta. Esse reconhecimento é, inclusive, compartilhado e recomendado pelo próprio TCU enquanto mecanismo federal eficiente de emulação de boa gestão local³⁷.

Maior autonomia municipal na gestão do PBF

Além de contar com um repasse permanente de recursos para apoio à gestão local do PBF, outras iniciativas aumentaram a autonomia dos municípios na gestão do Programa. Nesse sentido destacamos o acesso efetivo à base própria do Cadastro Único a partir de 2007, o que lhes permitiu se apropriar das informações ali contidas de modo a formular políticas específicas para o público mais vulnerável do seu território.

Além disso, para que os municípios pudessem desenvolver suas atribuições de forma plena, foi preciso investir no desenvolvimento de sistemas informatizados de gestão. Uma vez que a operacionalização do Programa pressupõe trabalho conjunto, esses sistemas tiveram que permitir este tipo de lógica de trabalho.

A partir do Termo de Adesão os municípios passaram a ter maior autonomia na gestão do Bolsa Família, inclusive assumindo atribuições até então sob responsabilidade exclusiva do governo federal, como bloqueios, cancelamentos e desbloqueios de benefícios financeiros na área de gestão de benefícios, e reversão do registro de descumprimento e interrupção dos efeitos da repercussão do descumprimento sobre o benefício na gestão das condicionalidades. Aliadas ao IGD, essas medidas sinalizaram o entendimento da Senarc de que a o PBF deveria ampliar a autonomia dos municípios no sentido de ampliar a descentralização da sua execução.

Até então, tal como nos programas unificados, havia se mantido a gestão centralizada dos benefícios, de modo que a concessão, o bloqueio e o respectivo cancelamento eram efetivados apenas pelo governo federal, mediante solicitação municipal por meio de comunicações oficiais escritas (ofícios). Isso gerava acúmulo de serviços operacionais dado o volume de informações encaminhadas por todos os municípios do país, gerando atrasos e inúmeras perdas de informação sobre a trajetória das famílias no Programa. Em 2005 foi implementado em seis municípios, de diferentes

³⁷ Conforme exarado no Acórdão 1459/2011 (BRASIL, 2011f).

portes e regiões, o Projeto Piloto de Descentralização da Gestão de Benefícios do PBF com vistas a transferir as ações de manutenção de benefícios para SIBEC, o qual foi concebido para ser operado diretamente pelos municípios³⁸ (BRASIL, 2005).

A descentralização do processo de gestão de benefícios foi regulamentada pela Portaria GM/MDS Nº 555 de 22 de novembro de 2005. Por intermédio da Caixa, o MDS concedeu o acesso ao SIBEC aos municípios que assinaram o Termo de Adesão ao PBF. Vale ressaltar que, ainda que essa regulamentação não tenha sido objeto de consulta ou discussão mais sistematizada com os demais entes federados, a implementação desse novo procedimento do Programa foi precedida de projeto piloto com vistas à sua adequação às necessidades e capacidades municipais de gestão. O resultado disso foi a rápida disseminação dessa ferramenta pelos municípios: no final de 2006 mais de 5.000 municípios (95%) já acessavam o SIBEC, executando diretamente a gestão de benefícios do PBF (BRASIL, 2006).

Essa ampliação da autonomia municipal na gestão do Programa foi posteriormente estendida à área de gestão de condicionalidades, a partir do Sistema de Condicionalidades (Sicon) implementado em 2008. Esse sistema trouxe a possibilidade de que o gestor municipal analise recursos das famílias contra o registro indevido do descumprimento de condicionalidades, inclusive com possibilidade de reversão do mesmo, se for o caso. Além disso, a partir do acompanhamento feito pelos serviços socioassistenciais, permite interromper os efeitos da repercussão do descumprimento no benefício nos casos em que a ausência de renda dificulte o trabalho com a família.

Portanto, verifica-se um gradual processo de incremento da autonomia para gestão local do PBF, tanto em termos de apropriação dos dados do Cadastro Único, gestão de benefícios e de condicionalidades, quanto em termos de recursos financeiros que apoiem o exercício de suas atribuições.

Um caminho mais complicado na relação com os estados

Para além dos municípios, o IGD consolidou o apoio à gestão descentralizada também como um instrumento importante para induzir os governos estaduais na gestão do PBF, sem no entanto conseguir equacionar todos os problemas identificados na relação federativa da União com esse nível de governo.

³⁸ Este sistema possibilita acessos diferenciados a gestores e membros das instâncias de controle social; traz informações sobre os benefícios e relatórios dos benefícios não sacados e dos cartões não entregues; e possibilita que o município realize diretamente as ações de bloqueio, desbloqueio e cancelamentos de benefícios.

Se de um lado a participação dos municípios e o monitoramento dos seus resultados estão definidos desde 2005, a partir do Termo de Adesão, e desde 2006, pelo IGD, o escopo da atuação dos estados no PBF ainda é um processo em construção, como ocorre em outras políticas públicas. Tal indefinição, na opinião de Afonso (2006), é agravada pelo freqüente relacionamento direto da União com os municípios.

Em que pese a problemática relativa à atribuição dos estados no federalismo brasileiro³⁹, no caso do PBF esse ‘vácuo’ decorreu em virtude do legado histórico de ausência dos mesmos na gestão dos programas remanescentes, e constitui indicativo da opção do governo federal em atuar diretamente com os municípios, no sentido de diminuir custos de transação e permitir a rápida nacionalização do Programa (FENWICK, 2009). Ademais, a menor participação dos estados no PBF também tem a ver com o menor legado de atuação dos governos estaduais na política de assistência social, a qual esteve, historicamente, mais a cargo da União e dos municípios.

Até 2004 a principal interface do PBF com os estados ocorria no âmbito das pactuações. A partir de 2005 esses entes foram incorporados na estratégia de atualização cadastral, de modo que o governo federal também passou a transferir recursos para apoiar os estados no cumprimento das atividades detalhadas no respectivo Plano de Ação. Naquele momento o papel dos estados consistiu no desenvolvimento de:

- (1) atividades de capacitação;
- (2) apoio técnico aos municípios;
- (3) disponibilização aos municípios de infra-estrutura de logística para transmissão de dados; e
- (4) implementação de apoio ao acesso das populações pobre e extremamente pobre a documentos de identificação e ao cadastramento de populações tradicionais, em especial comunidades indígenas e remanescentes de quilombos, no Cadastro Único (art. 7º, Portaria nº 360, de 12 de julho de 2005).

Interessante a constatação de Perroni (2009) sobre a diferença de procedimento do governo federal em relação aos governos estaduais no SUAS e no PBF no que se refere ao período de remuneração das atividades de atualização cadastral. No SUAS, quando o município não se encontra habilitado para a gestão dos recursos, essa tarefa deveria ser assumida pelo governo estadual correspondente. Já no caso do PBF quando

³⁹ A Constituição Federal de 1988 não atribuiu competências específicas aos estados em nenhuma área, sendo-lhes reservadas as competências que não foram expressamente vedadas (art. 25, § 1º, CF 1988). Essa indefinição manifesta-se em quase todas as áreas de políticas públicas, e na transferência condicionada de renda não é diferente.

o mesmo ocorria, era firmado um convênio entre a União e o município para repasse direto dos recursos. Dessa forma, a autora evidencia mais um aspecto em que o estado não foi chamado a participar de fato da gestão do programa, “nem mesmo para exercer uma função previamente definida na Norma Básica de Operacionalização do Sistema Único de Assistência” (PERRONI, 2009, p. 97).

Ainda no que se refere à participação dos estados no processo de atualização cadastral conduzido entre 2005 e 2006, Cunha e Câmara (2008) explicam que, naquele momento, de fato não foi possível avançar nas relações intergovernamentais com os mesmos, como foi feito com os municípios. Por esta razão se optou por restringir a regulamentação da adesão dos estados a um processo específico de atualização cadastral até que se pudesse ampliar a negociação com esta esfera de governo. A adesão dos estados ao PBF, nos mesmos moldes que os municípios, só ocorreu praticamente três anos depois, com a criação do IGD-E em 2008.

Conforme vimos anteriormente, a demanda por recursos de apoio às atividades de gestão estadual do PBF foi uma solicitação dos estados, tendo em vista o processo similar desenvolvido pela União junto aos municípios. Todavia, a demora no processamento dos cadastros atualizados/enviados e as dificuldades em cumprir as atribuições nos prazos impostos pelo MDS levaram ao atraso do repasse desses recursos (BRASIL, 2007a). Além disso, a indefinição da data e dos valores que seriam repassados aos estados em virtude dos critérios indiretos de verificação da sua atuação dificultou o planejamento de sua utilização.

Em que pese os atrasos e dificuldades em executar tais recursos, a ideia de apoiar financeiramente a gestão estadual do PBF foi aprovada pelos governos estaduais. Nesse sentido, o suporte federal foi reforçado em 2006, de modo a não desmobilizá-los e oferecer maiores condições de apoio dos mesmos aos respectivos municípios, dando continuidade ao aperfeiçoamento da gestão estadual do Programa. Assim, em junho de 2006, quando o PBF conseguiu cumprir sua meta nacional, o governo federal ampliou os recursos disponíveis aos governos estaduais sem que os mesmos tivessem conseguido executar o montante já recebido em virtude do processo de atualização cadastral.

Um novo regulamento, Portaria GM/MDS nº 232, de 29 de junho de 2006, determinou novo repasse de recursos aos estados entre os meses de agosto a dezembro de 2006, adicionalmente àqueles já repassados no âmbito do processo de atualização cadastral. Os estados tiveram que atualizar os Planos de Ação anteriormente

apresentados, a partir dos novos recursos, adequando e prevendo a ampliação de metas e/ou de ações originalmente previstas no período compreendido entre a publicação do Termo de Adesão e 31 de dezembro de 2006. Pela primeira vez esse assunto foi objeto de discussão com o FONSEAS⁴⁰, tendo por base um valor fixo por família pobre residente no respectivo território, segundo a estimativa do IBGE. Essa Portaria trouxe duas importantes alterações: (1) mudou o padrão de fixação dos valores repassados, tornando-os fixos e não mais variáveis de acordo com o desempenho dos municípios; e (2) fixou prazos para transferência de recursos, tornando-os previsíveis no sentido de facilitar o planejamento da sua utilização.

A análise deste processo deixou claro alguns equívocos. Um deles foi a limitação dos recursos repassados para uso exclusivo em custeio, o que prejudicou sua efetiva utilização por parte dos estados mais pobres e menos estruturados que precisavam de recursos de investimento (como equipamentos de informática e transporte) para estruturar as novas áreas responsáveis pelo apoio técnico aos municípios. Outro problema foi o repasse de novos recursos sem que houvesse o monitoramento da efetiva utilização do montante transferido anteriormente a título de apoio à atualização cadastral. Um terceiro problema foi a restrição da execução de algumas atividades previstas nos Planos de Ação durante o período eleitoral estadual e nacional (de julho a outubro), tais como mobilizações de gestores e conselheiros e apoios a cadastramentos e emissão de documentos, as quais atrasaram ainda mais o processo (BRASIL, 2007a).

Aliados às dificuldades de gestão próprias de cada ente federado, esses problemas prejudicaram o uso efetivo dos valores transferidos aos estados, que foram da ordem de R\$ 16 milhões no período 2005/2006. Diante disso, os estados pleitearam a prorrogação dos respectivos prazos de execução e prestação de contas. O MDS aceitou essa solicitação, adiando o prazo de sua utilização por duas vezes, e da prestação de contas por cinco vezes, estendendo o processo até o início de 2008, conforme quadro abaixo. Assim como no caso dos municípios, essa sucessão de revela o esforço e a dificuldade da Senarc em lidar com as diferenças de capacidade institucional dos estados brasileiros.

⁴⁰ Conforme mencionado em ata da 62ª reunião da CIT SUAS, 2006.

Quadro 4: Histórico de adiamento dos prazos para apoio ao processo de atualização cadastral pelos estados (2005-2008)

Instrumento	Assunto	Prazo inicial	Prorrogações	Portaria
Portaria GM/MDS n° 360 de 12 de julho de 2005	Apoio financeiro à atualização cadastral para estados e municípios	Prestação de contas pelos estados – 28.04.2006	30.06.2006	Portaria GM/MDS n° 672, de 29 dezembro de 2005
			31.07.2006	Portaria GM/MDS N° 68, de 08 de março de 2006
			28.02.2007	Portaria GM/MDS N° 232, de 29 de junho de 2006
			31.10.2007	Portaria GM/MDS N° 380, de 12 dezembro de 2006
			28.02.2008	Portaria GM/MDS N° 287, de 7 de agosto de 2007
Portaria GM/MDS N° 232, de 29 de junho de 2006	Repasse de novos recursos de apoio às ações dos estados, definição dos prazos de utilização dos recursos e de prestação de contas	Utilização dos recursos – 31.12.2006	31.08.2007	Portaria GM/MDS N° 380, de 12 de dezembro de 2006
			31.12.2007	Portaria GM/MDS N° 287, de 7 de agosto de 2007

Fonte: Senarc. Elaboração própria.

Em trabalho de monitoramento, a Senarc constatou que os estados de modo geral, não dispunham das condições necessárias para cumprir seu papel, encontrando muitas dificuldades para o desempenho das suas funções, tais como: equipe técnica sem o perfil adequado às necessidades do PBF e com alto grau de rotatividade; frágil domínio dos sistemas operacionais do Programa, comprometendo o apoio técnico e logístico aos municípios; frágil suporte tecnológico adequado para a gestão do PBF e para a utilização do Cadastro Único na implementação de programas complementares; frágil informação sobre a gestão municipal do Programa; falta de instrumentos que permitam diagnosticar e acompanhar a gestão municipal; frágil articulação entre as áreas envolvidas na gestão do Programa (intersectorialidade); e baixa capacidade de execução dos recursos repassados pelo MDS (BRASIL, 2007a). De fato, os resultados da pesquisa de avaliação de gestão do PBF aplicada no final de 2006 refletem a tênue inserção da esfera estadual: em apenas um quarto dos municípios incluídos na amostra o gestor municipal do PBF declarou ter recebido apoio do governo estadual naquele período (BFI, 2008).

O aprendizado decorrente desta experiência evidenciou a importância do apoio financeiro à gestão estadual e a necessidade de reformulação do mesmo. Em 2008, com base no Pacto de Aprimoramento da Gestão Estadual e do Distrito Federal firmado pelo MDS e as Secretarias Estaduais de Assistência Social⁴¹, a Senarc propôs uma nova adesão aos estados, no sentido de formalizar e tornar mais expressiva a participação dos

⁴¹ A partir da Portaria GM/MDS n° 350, de 10 de outubro de 2007.

mesmos na gestão do Programa, a qual resultou na criação do Índice de Gestão Descentralizada Estadual (IGD-E), por meio da Portaria GM/MDS nº 76, de 6 de março de 2008.

O Pacto firmado no âmbito do SUAS incorporou o PBF e o Cadastro Único, materializando mais um movimento de articulação entre ambas as iniciativas. Na mesma ocasião criou-se ainda, no âmbito do SUAS, o incentivo ao aprimoramento da gestão dos estados e do Distrito Federal (IGE)⁴², previsto na NOB/SUAS de 2005 e condicionado à definição de indicadores de desempenho obtidos a partir do processo de avaliação e monitoramento das propostas apresentadas nos Pactos relativas às prioridades nacionais (art. 8º da Portaria GM/MDS n. 350/2007). Aliás, a celebração do Pacto tornou-se condição para a própria adesão estadual ao SUAS (Portaria GM/MDS n. 351/2007).

Esse novo instrumento foi negociado na CIT e demonstrou uma maior interface entre PBF e SUAS na medida em que, dentre as 17 prioridades nacionais incorporadas nos incisos do art. 3º da Portaria GM/MDS n. 350/2007, que orientou a elaboração desse instrumento, 8 se referiram ao PBF⁴³, dentre as quais destacamos:

- apoio técnico aos municípios na estruturação e implantação do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família;
- avaliação, acompanhamento e proposta de alternativas para a melhoria na logística de pagamento de benefícios, distribuição e entrega de cartões;
- mobilização da rede estadual para o fornecimento de informações de frequência escolar, de acompanhamento de saúde e acompanhamento dos serviços socioeducativos;
- definição de estratégias e formulação, articulação e implementação de programas complementares ao PBF no âmbito estadual.

Assim como o IGD-M, a prestação de contas relativa ao IGD-E do PBF compõe a prestação de contas anual dos respectivos Fundos Estaduais de Assistência Social. Regulamentado pela Portaria GM/MDS nº 76/2008, os principais requisitos para seu recebimento foram:

⁴² Não confundir o IGE com o IGD-E. O primeiro foi criado pela Portaria GM/MDS nº 350/2007 no âmbito da assistência social. O segundo foi criado pela Portaria GM/MDS nº 76/2008 no âmbito do PBF.

⁴³ Art. 3º, incisos III, V, XII, XIII, XIV, XV, XVI e XVII da Portaria GM/MDS n. 350/2007.

- a prestação de contas dos recursos recebidos em virtude do processo de atualização cadastral (Portarias GM/MDS n. 360/2005 e 232/2006 com atualizações);
- ter firmado o Pacto de Aprimoramento da Gestão Estadual no âmbito do SUAS (Portaria GM/MDS n. 350/2007);
- constituir legalmente o funcionamento regular de um colegiado intersetorial ou coordenação do PBF e do Cadastro Único, com representantes das áreas de assistência social, educação, saúde e planejamento.

Esse novo instrumento de adesão estadual permitiu à Senarc a transferência bimestral de recursos aos governos estaduais a partir de apuração mensal do IGD-E, no sentido de cumprirem as atribuições previstas no respectivo Pacto de Aprimoramento da Gestão Estadual. Embora essa nova norma não tenha tratado expressamente das atribuições dos estados, elas ficaram consubstanciadas no cumprimento das metas nacionais previstas no Pacto de Aprimoramento da Gestão Estadual. Além disso, a institucionalização do IGD-E permitiu a superação de outros problemas relacionados às estratégias de apoio financeiro aos estados adotadas anteriormente, tornando mais previsível e regular o repasse dos recursos e ampliando sua utilização também para investimento.

Diferentemente da modalidade anterior de repasse de recursos, vinculado a um plano de trabalho com previsão específica da sua aplicação, o IGD é considerado como uma receita, recebida em virtude de um trabalho que já foi realizado. Todo seu planejamento de aplicação ocorre no local. Durante seu planejamento, vinculam-se os recursos do IGD na sua estrutura orçamentária, aprovada pela câmara municipal, naquilo (custeio ou capital) que se achar necessário no âmbito das macro-ações estabelecidas na legislação do IGD.

De acordo com a Portaria GM/MDS nº 76/2008, o IGD-E era calculado a partir das mesmas variáveis que compõem o IGD-M para o conjunto de famílias residentes nos municípios do estado⁴⁴. O valor mínimo para recebimento de recursos com base nesse indicador foi fixado em 0,6. A Portaria GM/MDS n. 76/2008 vigorou de janeiro a dezembro daquele ano. Segundo dados fornecidos pela Senarc, nesse período todos os estados alcançaram o padrão mínimo e apresentaram um padrão razoável de IGD-E,

⁴⁴ Quais sejam: taxa de atualização cadastral, taxa de qualidade cadastral, taxa de crianças e jovens com informações de frequência escolar e taxa de famílias com acompanhamento da agenda de saúde.

entre 0,74 e 0,78. Além disso, criou-se a possibilidade de que o montante apurado segundo as quatro variáveis fosse acrescido de incentivos financeiros, baseados em percentuais definidos no limite do teto estabelecido, de acordo diversos critérios. A maioria dos estados conseguiu cumprir as metas relativas aos critérios relativos ao IGD mínimo de 0,4 e acompanhamento da frequência superior a 90% no seu conjunto de municípios. Uma pequena parte conseguiu alcançar os critérios de IGD mínimo de 0,6 e utilização da versão 6.05 do Cadastro Único pelo seu conjunto de municípios. Nenhum estado conseguiu alcançar a meta relativa à execução da proposta de identificação civil da população pobre.

Dado o curto período em que vigoraram estes critérios de incentivos financeiros, considera-se que os mesmos não conseguiram cumprir os efeitos indutivos de aperfeiçoamento da gestão estadual desejados, tendo o IGD-E funcionado muito mais como reflexo da situação da gestão municipal naquele momento do que como indutor de melhoria da gestão estadual. De fato, como reconhecem Cunha e Câmara Pinto (2008), mesmo com o IGD-E, nessa época a relação com os estados ainda era considerada incipiente e demandava avanços.

Em 2010, a Senarc publicou a Portaria GM/MDS nº 256, de 19 de março de 2010, retomando o repasse de recursos do IGD-E que haviam sido suspensos em 2009. Segundo gestor federal, essa suspensão ocorreu devido ao início das tratativas para regulamentação do IGD em lei federal ainda no segundo semestre de 2008. Naquele momento avaliou-se que o apoio à gestão descentralizada estadual precisava de amadurecimento, tendo em vista as dificuldades que os estados possuíam na utilização desses recursos e a imprecisão das respectivas atribuições na gestão do Programa.

Nesse novo formato, o requisito da assinatura do Pacto de Aprimoramento da Gestão Estadual para recebimento do IGD-E foi substituído pela própria adesão ao SUAS⁴⁵. Além disso, as Coordenações Intersetoriais tiveram que incluir representantes da área de trabalho e emprego. Embora não tenha trazido inovações substanciais, a Portaria GM/MDS 256/2010 consolidou as atribuições dos estados, juntando aquelas previstas na adesão ao processo de atualização cadastral às definidas como prioridades nacionais do Pacto de Aprimoramento da Gestão Estadual. No conjunto dessas atribuições, o papel do estado ficou consubstanciado no apoio técnico/operacional e

⁴⁵ Segundo o Assessor da Senarc responsável pela elaboração dos normativos do PBF, essa mudança ocorreu no sentido de adequar-se a uma confusão colocada nas Portarias que regulamentaram o Pacto de Aprimoramento da gestão estadual. O Pacto possui prazo determinado, já a adesão ao SUAS é válida indefinidamente, até que o ente federativo a denuncie.

capacitação dos seus municípios para gestão local do PBF e do Cadastro Único, bem como, de forma mais específica, no acompanhamento das condicionalidades de educação dos alunos matriculados em escolas estaduais e promoção de programas complementares para as famílias do Programa.

A nova Portaria também reformulou os incentivos financeiros do IGD-E, de modo a permitir o recebimento de mais 5% do teto mensal cada vez que todos os seus municípios apresentassem, no mês de competência do IGD-E, os seguintes resultados, de forma não necessariamente cumulativa: taxa de cobertura qualificada de cadastros e atualização cadastral igual ou superior a 0,8; taxa de frequência escolar igual ou superior a 0,75; taxa de acompanhamento da agenda de saúde igual ou superior a 0,6.

Repetindo o ocorrido em 2008, os dados fornecidos pela Senarc indicam que a média do IGD-E nesse período ficou entre 0,75 e 0,77. No que se refere aos novos incentivos financeiros, com exceção do Estado do Amapá, que conseguiu alcançar o critério mínimo relativo à cobertura qualificada entre agosto e novembro de 2010, nenhum outro estado conseguiu alcançar nenhum desses patamares no período analisado.

Outro aspecto importante da Portaria GM/MDS nº 256/2010, foi a substituição do IGE do SUAS pelo IGD-E como incentivo financeiro ao aprimoramento da gestão estadual. Além de aprofundar a articulação entre o PBF e o SUAS, essa previsão solucionou temporariamente a redundância de ambos os instrumentos, prevalecendo aquele ligado ao PBF.

A Portaria GM/MDS nº 754 de outubro de 2010, que regulamentou a reformulação do novo IGD-M, também alterou novamente o IGD-E, cujo cálculo foi transformado em fatores análogos aos utilizados para o IGD-M, agregados da exigência extra de estabelecimento de uma coordenação intersetorial. Essa Portaria também extinguiu os incentivos financeiros do IGD-E. No quadro a seguir sintetizamos as principais diferenças entre o modelo do IGD-E antes e depois das modificações introduzidas pela Lei 12.058/2009, na forma da Portaria GM/MDS 754/2010.

Quadro 5: Comparação das regras do IGD estadual antes e depois da sua normatização em Lei ordinária

	IGD-E	
	Portarias GM/MDS 76/2008 e 256/2010	Portaria GM/MDS 754/2010
Requisitos e variáveis que compõem o cálculo	<p>Requisitos: Prestação de contas dos recursos recebidos em virtude do processo de atualização cadastral (Portarias GM/MDS n. 360/2005 e 232/2006 com atualizações); Ter firmado o Pacto de Aprimoramento da Gestão Estadual no âmbito do SUAS (Portaria GM/MDS n. 350/2007); Constituir legalmente o funcionamento regular de um colegiado intersetorial ou coordenação do PBF e do Cadastro Único; Alcançar valor mínimo do IGD</p> <p>Variáveis: Cobertura Cadastral + Atualização Cadastral + Acompanhamento da frequência escolar + Acompanhamento da agenda de saúde dos beneficiários PBF no território</p>	<p>Fatores:</p> <p>I) Cobertura Cadastral + Atualização Cadastral + Acompanhamento da frequência escolar + Acompanhamento da agenda de saúde dos beneficiários PBF no território</p> <p>II) Adesão ao SUAS</p> <p>III) existência de Coordenação Intersetorial do Programa Bolsa Família</p> <p>IV) Prestação de contas do exercício anterior ao respectivo conselho de assistência social</p> <p>V) Aprovação total da prestação de contas do exercício anterior</p>
Valores mínimos	IGD \geq 0,6	
Incentivos financeiros	<p>Baseados: (Portaria GM/MDS 76/2008) no desempenho global do IGD do seu conjunto de municípios; no uso da versão mais recente do aplicativo do Cadastro Único; no acompanhamento da frequência escolar dos beneficiários em escolas estaduais; e na execução de ações de identificação civil e inclusão no Cadastro Único.</p> <p>(Portaria GM/MDS 256/2010) substituiu os incentivos financeiros pelo alcance de valores mínimos de IGD nas variáveis de cadastro e acompanhamento das condicionalidades.</p>	Sem incentivos financeiros
Prestação de contas	Compõe a prestação de contas anual dos respectivos Fundos Estaduais de Assistência Social	Apreciação pelo Conselho Estadual de Assistência Social (via SUASWEB)
Vínculos e restrições de gastos	Vedação da utilização dos recursos repassados pelo MDS para pagamento de pessoal efetivo e de gratificações de qualquer natureza	Aplicação de no mínimo de 3% no apoio às Instâncias de Controle Social; Vedação da utilização do recurso para pagamento de servidores públicos

Elaboração própria.

A comparação entre ambos os modelos mostra poucas alterações. A mais evidente é o abandono da estratégia dos incentivos financeiros. Embora não tenhamos encontrado nenhuma justificativa oficial para essa decisão, consideramos que ela possa ter a ver com a dificuldade de se especificar o papel do estado na gestão do PBF e de se fazê-la refletir no resultado alcançado pelos municípios. De todo modo, a instabilidade

dos critérios do IGD-E contribuiu para que o mesmo ainda não tenha apresentado um impacto importante na qualidade da gestão estadual, tal como ocorreu em relação ao IGD-M. Por outro lado, ainda que descontinuados e num patamar bastante inferior ao repassado aos municípios, os recursos do IGD-E tiveram sua importância. Ao todo, em 2008 foram repassados aos estados cerca de R\$ 11,4 milhões. Em 2010, foram R\$ 9,6 milhões (BRASIL, 2008e).

A tentativa de criação de um IGD para o SUAS

Como vimos, houve uma crescente aproximação entre PBF e SUAS durante processo de regulamentação do IGD. Essa articulação entre ambas as iniciativas para recebimento desse recurso por municípios num primeiro momento, e, posteriormente, pelos estados, já estava sinalizada pela necessidade de adesão ao SUAS e ao PBF. Todavia, a partir de 2008, quando passou a ser discutida a ‘legalização’ do IGD, a assistência social passou a se aproximar do PBF com o objetivo de criar um IGD-SUAS, visto que desde essa época estava claro que os recursos do IGD estavam ajudando a estruturar o Sistema (BICHIR, 2011).

Dessa forma, a assistência social tentou regulamentar seu IGD no âmbito do Decreto que regulamentou a Lei do IGD do PBF (Lei 12.058/2009). Uma minuta de Portaria chegou a ser construída em conjunto pela Senarc e pela SNAS nesse sentido⁴⁶, sem no entanto lograr êxito visto que, no entendimento da assessoria jurídica do governo, a LOAS não abarcava essa possibilidade específica de transferência de recursos para apoio à gestão. Essa questão só foi equacionada do ponto de vista legal recentemente com a publicação da Lei do SUAS (Lei 12.435 de 6 de julho de 2011), onde foi criado um IGD específico para esse Sistema nos moldes do IGD do PBF (art. 12-A, § 2º).

Essa é enfim mais uma etapa do processo de aproximação entre o PBF e o SUAS na área de combate à pobreza, a qual não pode ser explicada pela teoria da recentralização. O que nos chama atenção é o fato de um sistema de política pública orientado pela lógica da descentralização, como o SUAS, se inspirar em uma estratégia de coordenação federativa de um Programa federal para induzir a capacidade institucional de seus municípios na oferta dos serviços socioassistenciais. Sem dúvida,

⁴⁶ Segundo o Diretor do Departamento de Operações da Senarc, essa minuta de portaria determinava critérios diferentes para apuração do IGD do PBF e do IGD do SUAS, mas determinava o repasse dos recursos em conjunto.

isso não ocorreria se estados e municípios, que possuem poder de veto no SUAS, achassem que esse instrumento conduziria a uma centralização federativa⁴⁷.

Revisões da pactuação com entes federados: ainda uma promessa

Vale aqui uma última palavra sobre o processo de pactuação federativa, o qual constituiu a primeira estratégia minimamente estruturada de coordenação federativa do PBF.

Paralelamente a todo esse processo de apoio financeiro à gestão local do PBF, a Senarc manteve o processo de pactuação com estados e municípios, ainda que o tenha colocado em segundo plano a partir de 2005 com o início da estratégia de adesão, passando a se restringir a instrumentos que tivessem por objeto a integração de programas de transferência de renda. Desde então, o número de Termos de Cooperação válidos diminuiu de 29 para 6, tendo terminado 2010 com apenas 5, conforme tabela abaixo.

Quadro 6: Posição dos Termos de Cooperação do Programa Bolsa Família com entes federados ao final de cada ano (2004-2010)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Termos de cooperação válidos no exercício	28 ⁴⁸	29	29	6 ⁴⁹	6	6	5 ⁵⁰

Fonte: BRASIL (2010c).

Nessa nova fase, mesmo com poucos processos de pactuação para gerenciar, a complexidade e especificidade de cada um deles continuaram dificultando a gestão dos mesmos. Destacamos por exemplo o impasse vivido em 2008 relativo à integração do PBF com o programa de transferência de renda do Governo do Distrito Federal (GDF), operado pelo Banco de Brasília e não pela Caixa, quando houve questionamento por parte da Controladoria Geral da União (CGU) sobre divergências relativas à informação da quantidade de benefícios efetivamente pagos e a necessidade de restituição de benefícios não sacados (BRASIL, 2008e). Outra evidência da fragilidade desse processo

⁴⁷ No capítulo 7 veremos inclusive que, segundo a Diretora de Gestão do SUAS e a ex-Presidente do Congemas, a demanda pela criação de um IGD para o SUAS foi primeiro levantada pelos próprios municípios.

⁴⁸ Há divergências sobre o número de Termos de Cooperação assinados em 2004. No Relatório de Gestão daquele ano aponta-se 28 Termos e no Balanço, 29 Termos. Dado que o primeiro documento está mais detalhado, indicando cada estado/município que assinou o respectivo termo, optamos por manter o valor de 28.

⁴⁹ Estado do Ceará, Distrito Federal, e municípios de São Luiz, MA Boa Vista/RR, Palmas/TO e Nova Lima/MG.

⁵⁰ Estado do Acre (4.982), Distrito Federal (50.482), e municípios de Manaus/AM (66.266) e Nova Lima/MG (815). A pactuação com o município de São Luiz, MA foi encerrada em julho de 2010, com 747 famílias.

consiste no fato de que, em 2010, as pactuações vigentes beneficiavam apenas 122.545 famílias, o que equivalia, à época, a menos de 0,01% de beneficiários do PBF (BRASIL, 2010e).

Em 2009 foi proposta uma reformulação nas pactuações vigentes, cujas recomendações resultaram, em 2010, na alteração do Decreto que regulamentou o PBF (n. 5.209/2004)⁵¹, possibilitando a descentralização da formalização dos acordos de cooperação com entes federados para complementação financeira dos benefícios (RG, 2010). A partir de 2011 esses acordos puderam ser formalizados entre o ente federado e o agente operador do Programa (Caixa), conforme modelos de adesão pré-definidos⁵² pelo MDS (RG, 2010). Para tanto, ainda em 2009 foi dado início ao processo de identificação de municípios com algum programa de transferência de renda, com base na pesquisa MUNIC/2009 do IBGE, que indicou 464 municípios nessa situação⁵³. Segundo a Senarc, esse conjunto de municípios será mais profundamente estudado no sentido de identificar o respectivo público-alvo passível e prioritário para integração ao PBF. Com essas iniciativas, espera-se dar mais agilidade às pactuações e, dessa forma, incentivar a integração entre programas locais e o PBF (BRASIL, 2010e).

No caso das pactuações, o foco na integração de programas de transferência de renda conferiu maior objetividade e efetividade a esse mecanismo, representando um ganho em relação à multiplicidade de temas que eram tratados nos Termos anteriores, cuja amplitude dificultava sua implementação e monitoramento. Todavia, essa nova perspectiva não chegou a ser priorizada e explorada em todo o seu potencial, apresentando mecanismos custosos de gestão, com alcance de um percentual irrisório de famílias beneficiárias.

Embora a simplificação da utilização desse instrumento tenha sido regulamentada em 2010, de forma a permitir a descentralização da sua celebração pelos entes federados diretamente com a Caixa, a partir de diversas modalidades pré-formatadas, ela deverá ser posta em prática apenas em 2011. Dessa forma, a possibilidade de ampliação da negociação intergovernamental para integração de programas de transferência de renda existe, mas ainda é uma promessa, a ser verificada quando for realmente implementada.

⁵¹ A modificação se deu pelo Decreto nº 7.332, de 19 de outubro de 2010.

⁵² A saber: complementação fixa; por piso variável; por percentual fixo; e por percentual variável, com parâmetros que referenciarão a cobertura e o valor mínimo do benefício financeiro complementar a ser concedido pelo ente federado.

⁵³ Todavia, após ativo telefônico realizado pela Senarc, apenas 150 conseguiram comprovar a efetiva existência do mesmo (BRASIL, 2010e).

Ainda que não faça parte do período estudado, que se esgota em 2001, consideramos importante registrar um movimento mais recente dos estados, sobretudo a partir do final do governo Lula, no sentido de uma maior aproximação com o governo federal na área do desenvolvimento social, a partir das articulações federativas em torno do ‘Plano Brasil sem Miséria’ em todas as regiões do Brasil (BRASIL, 2011g). Em boa parte dessas articulações vem sendo retomada a estratégia de pactuação com o objetivo de complementação dos benefícios pagos pelo PBF por parte dos governos estaduais⁵⁴.

5.3 Conclusão: descentralização e persistência da centralização nas novas estratégias de coordenação federativa do PBF

No presente capítulo buscamos analisar como o PBF lidou com o dilema de implementação das políticas sociais no federalismo brasileiro sob a perspectiva das estratégias de coordenação federativas adotadas no período 2003-2010, de modo a verificar em que medida tais estratégias implicaram uma mudança no padrão de relações intergovernamentais hierarquizado configurado inicialmente, no sentido da maior autonomia dos governos subnacionais.

O PBF conseguiu alcançar seu público alvo em todo o território nacional em três anos, o que constituiu uma verdadeira ‘proeza federativa’ dada a complexidade do Programa e desigualdades sociais e regionais do país. De fato, para além dos resultados positivos descritos no capítulo 3, essa conquista indica que conseguiu superar o dilema de implementação de políticas sociais no federalismo brasileiro, pelo menos em relação à dimensão da transferência de renda.

Buscamos demonstrar a construção de um novo modelo de articulação federativa para a gestão do PBF a partir da constatação dos limites do padrão centralizado herdado dos programas remanescentes, o qual foi evidenciado na crise de 2004 a partir da fragilidade do processo de cadastramento e acompanhamento das condicionalidades realizados pelos municípios. Embora existisse um padrão de relações intergovernamentais centralizado, com diversas prerrogativas para o governo federal e poucas oportunidades de manifestação dos entes federados, não havia de fato um processo de coordenação federativa mais estruturado no sentido de convergir a ação local no sentido das diretrizes nacionais do PBF. Isso só mudou a partir da

⁵⁴ Até dezembro de 2011 haviam sido assinados termos de cooperação com o Amapá, Rondônia, Espírito Santo, Rio de Janeiro, São Paulo, Rio Grande do Sul, Goiás, Mato Grosso e Distrito Federal (BRASIL, 2011g).

implementação de estratégias mais efetivas de coordenação, como a definição clara das atribuições de cada ente federativo na gestão do Programa, contratualização de resultados e apoio financeiro à gestão descentralizada. Dessa forma, consideramos que o PBF conseguiu obter a cooperação dos municípios por meio da negociação e não da coerção. E isso significa uma mudança no padrão de relações intergovernamentais no sentido da negociação federativa, ainda que a mesma não se dê necessariamente nos espaços formais previstos para tanto.

O novo modelo criado a partir de 2005, consubstanciado na formalização da adesão subnacional ao PBF e ênfase na gestão por resultados como critério de apoio financeiro à execução local do Programa, substituiu a pactuação federativa que não vinha conseguindo alcançar bons resultados. Essa trajetória teve como eixo central a crescente aproximação do PBF ao SUAS, a qual teve início no processo de adesão, com a constituição de seus órgãos gestores estaduais e municipais como *locus* institucional do Programa; passou pela criação de condições que viabilizassem a transferência e prestação de contas dos recursos de apoio à gestão municipal e estadual por meio dos fundos e conselhos de assistência social; além de fato de que o recebimento do IGD constitui fator de incentivo à adesão ao próprio SUAS. Na prática, a decisão sobre a alocação dos recursos do IGD está em boa parte nas mãos dos gestores da assistência social em todos os estados e na maioria dos municípios (BRASIL, 2007). Mais recentemente, essa articulação foi coroada pela criação de um IGD para o SUAS, nos moldes do PBF, sinalizando o reconhecimento do próprio Sistema acerca da importância do IGD para sua implementação descentralizada.

Assim, ainda que com alguns percalços⁵⁵, constatamos que as estratégias de adesão e apoio financeiro à gestão descentralizada, vêm contribuindo para ampliar a autonomia dos governos subnacionais e expandindo a legitimidade do Programa junto a prefeitos e governadores. Esse reconhecimento inclusive é compartilhado pela própria Diretora de Gestão do SUAS.

A minha opinião, de quem acompanhou todo o processo, é de que o IGD foi o ‘pulo do gato’ da Senarc para o PBF dar certo. (Diretora de Gestão do SUAS/SNAS/MDS)

Isso ocorreu na medida em que o repasse de recursos de livre utilização para a gestão do PBF propiciou condições favoráveis de adequação do mesmo às

⁵⁵ Como o incipiente processo de pactuação com os entes federados e ausência de uma diretriz efetiva para participação dos estados na gestão do Programa.

especificidades locais, sobretudo por conta da regularidade do recebimento, flexibilidade para sua utilização e um processo simplificado de prestação de contas. Para isso também contribuiu a disponibilidade de sistemas de informação que permitiram ampliar os poderes dos municípios no cadastramento, gestão dos benefícios e das condicionalidades, conferindo maior celeridade e confiabilidade às informações sobre a trajetória das famílias no Programa.

No total, foi significativa a soma transferida aos entes federados entre 2005 e 2010, da ordem de R\$ 36,6 milhões aos estados e R\$ 1,3 bilhões aos municípios. A seguir, o resumo dessas transferências, ano a ano.

Tabela 6 – Transferências aos entes federados para gestão do PBF (2005-2010)

Ano de transferência	Municípios	Estados	Valor transferido
2005	29.143.308,00	1.487.921,21	30.631.229,21
2006	160.230.998,20	14.572.888,40	174.803.886,60
2007	230.036.305,07	-	230.036.305,07
2008	255.699.750,02	11.365.433,45	264.761.976,65
2009	252.348.039,46	-	254.651.246,28
2010	378.926.968,56	9.157.899,25	388.084.867,81
Total	1.306.385.369,31	36.584.142,31	1.342.969.511,62

Fonte: BRASIL, 2010e.

Essa tabela revela ainda duas claras diferenças nas estratégias adotadas em relação aos entes federados, evidenciando as dificuldades em relação à coordenação da gestão estadual do PBF. As somas transferidas aos estados são muito inferiores ao montante transferido aos municípios. Além disso, os estados ficaram 1/3 do período sem receber recursos, com duas interrupções em 2007 e 2009. Ainda que sejam inúmeras as dificuldades da construção do papel dos estados na gestão do PBF, a institucionalização do IGD-E na modalidade de transferência intergovernamental obrigatória consolida o apoio financeiro à gestão descentralizada como principal estratégia de coordenação federativa do PBF.

A relação com os estados, portanto, ainda é relativamente incipiente quando comparada com os avanços obtidos até o momento na relação com os municípios. Constatamos que o início de uma articulação mais orgânica com estados não veio como resposta a um incentivo federal direcionado, mas como uma demanda dos próprios estados, *vis-à-vis* o processo de apoio financeiro à gestão municipal do PBF iniciado em 2005. A partir de então o processo foi errático com avanços e retrocessos em relação à

definição das atribuições estaduais na gestão do Programa e de procedimentos de repasse de recursos.

Cunha e Câmara (2008) reconhecem que a articulação com o estados não foi prioritária no PBF: “é possível afirmar que a implementação do Bolsa Família tem sido realizada praticamente numa relação ‘bilateral’ entre o governo federal e os municípios” (CUNHA e CÂMARA, 2008, p. 14). Embora essa afirmação se refira a 2008, verificamos que as inconstâncias em relação às regras de repasse de recursos, bem como dos critérios de aferição dos seus resultados de forma indireta, continuaram até o fim do período analisado.

Mesmo que permaneçam pontos frágeis na sua composição e forma de apuração, o IGD tem cumprido seu papel de administrar diferenças de capacidade de gestão e de financiamento entre as unidades constituintes, evidenciando, inclusive, uma melhora evidente na gestão municipal do PBF. Os constantes avanços e aperfeiçoamentos na sua regulamentação, com elevação dos padrões mínimos de desempenho, contemplaram prazos de adequação dos municípios aos novos parâmetros, além de não comprometer a estabilidade dos critérios que informam seu cálculo. Somada a isso, a regularidade no repasse dos recursos de forma ininterrupta, desde abril de 2006, ganhou credibilidade junto aos municípios e passou a efetivamente orientar sua atuação na gestão do Programa. Tal reconhecimento foi coroado em 2009 com a transformação dessa modalidade voluntária de transferência intergovernamental, baseada em Portarias, em transferência obrigatória, baseada em Lei.

Vimos que a cooperação – tomada como necessidade de atuação conjunta dos níveis de governo – está na essência do federalismo e pode ser usada tanto para descrever situações de atuação conjunta e negociada por parte dos diversos níveis de governo, quanto situações de ‘coerção’ (FRANZESE, 2010). Vimos também que a coordenação intergovernamental pressupõe alguma hierarquia visto que, pela sua natureza, deve ser realizada por níveis superiores de governo. No caso do PBF, para instrumentalizar esse papel e adotar suas estratégias nesse sentido, o governo federal se valeu da maior disponibilidade de recursos de poder (financiamento e tecnologia) para alavancar a capacidade de atuação de estados e municípios no enfrentamento da pobreza.

Sobretudo nos anos 2005 e 2006, verifica-se uma constante preocupação do governo federal em induzir estados e municípios a alcançar o objetivo de boa cobertura e focalização do Programa, conduzida a partir de um processo de negociação informal

em encontros com representantes dos colegiados estaduais e municipais, bem como de revisões e adiamentos das diretrizes federais de implementação do Programa.

Para Wright (1988), a negociação envolve trocas e acordos. Dessa forma é possível entender como negociação a oferta de incentivos pelo governo federal para que governos subnacionais implementem programas específicos de seu interesse. Além das conversas realizadas pela Senarc no âmbito da CNM, Congemas, Fonseas e CIT, verificamos também um tipo de negociação posterior à implementação das medidas, por meio da discordância ou concordância dos governos subnacionais em relação às estratégias adotadas pelo governo federal, tanto na adesão formal ao PBF quanto no cumprimento dos requisitos e melhoria expressiva da qualidade do desempenho dos municípios na gestão do Programa. Dessa forma, consideramos que o Programa contempla mecanismos de redução das diferenças de capacidade de gestão e de financiamento entre as unidades constituintes, as quais favorecem oportunidades de negociação intergovernamental tendo em vista melhorar a posição dos municípios no jogo federativo.

Por outro lado, a ausência de uma participação mais sistematizada dos estados e municípios na definição das diretrizes nacionais do PBF corrobora para o diagnóstico do federalismo coercitivo. Traços da centralização que prevaleceu no início da implementação do Programa transparecem na multiplicidade de portarias e instruções operacionais editadas nesse período⁵⁶, evidenciando que a tensão entre tendências centralizadoras e descentralizadoras do sistema de proteção social brasileiro permanece na trajetória de implementação do PBF.

Também demonstramos nesse capítulo que o eixo central das estratégias de coordenação intergovernamental adotadas a partir de 2005 foi a aproximação do PBF com a estrutura do SUAS, que se orienta pela descentralização. No próximo capítulo avançaremos no estudo sobre os desdobramentos dessa articulação, de modo a analisar a interface entre o PBF e os sistemas descentralizados de políticas públicas no sentido de implementar seu objetivo mais importante após o alcance da sua meta em 2006, que passou a ser a articulação entre serviços e benefícios.

⁵⁶ Segundo levantamento de Bichir (2011), entre 2001 e 2011 foram publicados 11 decretos, 4 leis, 2 medidas provisórias, 38 portarias, 1 instrução normativa e 50 instruções operacionais referentes ao PBF, incluindo regulamentações do próprio programa e correlatos, definição de formas de repasse de recursos para Estados e municípios, formas de cadastramento e acompanhamento dos beneficiários, entre outros objetos." (BICHIR, 2011, p. 10)

Capítulo 6 – O PBF e os sistemas de políticas públicas: coordenação federativa e articulação entre serviços e benefícios

Nesse capítulo detalhamos a relação do PBF com os sistemas das políticas de educação, saúde e assistência social sob a perspectiva da coordenação federativa adotada pela União para implementação do seu objetivo de articulação do benefício aos respectivos serviços sociais básicos.

Esse aspecto importa porque permite identificar em que medida as estratégias de coordenação federativa do PBF têm contribuído para fazer convergir a atuação dos governos subnacionais na perspectiva de reforçar o acesso aos direitos sociais básicos, com vistas ao rompimento do ciclo intergeracional da pobreza. Com essa análise pretendemos identificar até que ponto a teoria da recentralização explica essa parte da trajetória mais recente do PBF.

Dada a autonomia dos entes federados e a intersetorialidade da política de enfrentamento à pobreza, implementar de forma efetiva o PBF num país de diversidade e dimensões continentais demanda cooperação federativa e a coordenação das ações. A intersetorialidade com os sistemas de políticas públicas descentralizadas coloca em cheque o modelo de gestão mais centralizado característico da dimensão da transferência de renda do PBF, de modo a caracterizar o principal limite das suas atuais estratégias de coordenação federativa, qual seja, o acompanhamento da oferta dos serviços sociais básicos para seus beneficiários. Os serviços oferecidos por estes sistemas são cofinanciados e ofertados pelos governos subnacionais, sobretudo os municípios, de maneira que sua forma de prestação deve ser pactuada em instâncias intergovernamentais próprias. Assim, analisamos o nível de inserção do PBF nos espaços de negociação intergovernamental próprios desses sistemas de políticas públicas para mobilizá-los a implementar na ponta suas diretrizes nacionais.

Para avançar nessa análise procuramos responder às seguintes questões: (1) Quais as principais interfaces do PBF com cada sistema analisado? (2) Como cada sistema se organiza do ponto de vista federativo para o exercício das atribuições que lhe são conferidas no âmbito do PBF? (3) Quais os resultados dessa articulação e que desafios se colocam para a efetiva articulação entre serviços e benefícios no nível local? (4) Em que medida a teoria da recentralização explica a relação entre o PBF e os sistemas de políticas públicas?

Para cada sistema analisado (educação, saúde e assistência social), resgatamos o histórico de nacionalização das políticas com foco na diretriz de universalização determinada pela Constituição Federal de 1988 e explicitamos as dimensões do PBF em que se desenvolve essa articulação. Buscamos ainda contextualizar o respectivo arranjo federativo para oferta do serviço objeto das condicionalidades e explicitamos seus resultados de modo a analisar os desafios que se colocam para que o Programa cumpra seu objetivo de reforçar o acesso aos direitos sociais básicos por meio da articulação entre serviços e benefícios. Por fim, fazemos algumas considerações sobre os limites das atuais estratégias de coordenação federativa do PBF para superação desses desafios.

6.1 O PBF e a educação

A universalização do acesso à educação como diretriz da CF implica igualdade de condições de acesso à escola e gratuidade do sistema público. Para tanto, orienta que os entes federativos devem organizar seus sistemas de ensino sob a forma de um regime de colaboração (art. 211).

Historicamente, a responsabilidade pela oferta do ensino fundamental no Brasil tem sido dos estados e municípios, por meio de redes distintas e não integradas, com discreta participação federal na prestação desse serviço (FRANZESE, 2010). Embora a CF tenha previsto a aplicação mínima de 25% do orçamento dos governos subnacionais na educação, o fato de não ter especificado como se distribuiria essa alocação em cada nível de ensino, somado à desigualdade de arrecadação entre os entes federados, conduziu a uma desigualdade tanto entre redes de ensino de diferentes estados, quanto dentro de um mesmo estado, entre redes estaduais e municipais (SUMIYA e FRANZESE, 2007).

Segundo Abrucio (2010) a efetivação do regime de colaboração previsto pela CF ocorreu apenas na década de 1990 por meio do Fundo de Desenvolvimento e Manutenção do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF)¹. Este Fundo vigorou por dez anos (1997-2006) no âmbito de cada estado e do Distrito Federal, sendo composto por 15% de diversas fontes de arrecadação². Sua operação se baseava na definição de um valor per capita por aluno, obtido pela divisão do total de recursos arrecadados pelo número de vagas ofertadas no ensino fundamental em todo o estado,

¹ Emenda Constitucional n.º 14 de 1996.

² Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Fundo de Participação dos Estados (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Imposto sobre Produtos Industrializados- IPI e desoneração de exportações, de que trata a Lei complementar n 87/96 (Lei Kandir).

sendo repassado de acordo com o número de alunos matriculados em cada uma das redes (estadual e municipais). Essa previsão padronizou o gasto por aluno em ambas as redes e reduziu a desigualdade que antes existia dentro de cada estado.

Já para reduzir a desigualdade na capacidade de gasto entre os diferentes estados, estabeleceu-se que a cada ano a União fixaria um valor mínimo de gasto por aluno no ensino fundamental, que se não fosse atingido por algum dos estados, receberia complementação de recursos do governo federal. Contudo, o contexto de ajuste fiscal em que nasceu o FUNDEF limitou a utilização desse mecanismo³.

Em que pese algumas limitações, o FUNDEF de fato conseguiu alterar a distribuição de recursos entre estados e municípios e diminuir a desigualdade de gasto por aluno entre as redes de ensino num mesmo estado. Além disso, obteve sucesso em ampliar a universalização do ensino fundamental, por meio da vinculação de repasse de verbas ao número de vagas ofertadas em cada rede de ensino, o que constituiu incentivo importante na busca do poder público por novos alunos. Evidência disso está no aumento da taxa de escolarização líquida, que foi de 85,4% em 1996 para 94,8% em 2006 (FRANZESE, 2010).

Dados os bons resultados do FUNDEF, criou-se em 2006 o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)⁴, cujo objetivo é levar a mesma universalização ao Ensino Médio e à Educação Infantil (ABRUCIO, 2010). A principal mudança em relação ao FUNDEF consiste no aumento do percentual das fontes de arrecadação destinadas ao mesmo, que foi de 15% para 20%.

No período mais recente sinaliza-se a construção de um sistema nacional de Educação nos termos da Emenda Constitucional 59, aprovada no final de 2009. Segundo Abrucio (2010), pela primeira vez nessa política procura-se articular regime de colaboração e sistema nacional, constituindo o maior desafio dessa área para os próximos anos.

Em que pesem os avanços obtidos pelo FUNDEF/FUNDEB, Abrucio (2010) indica alguns problemas que persistem no plano intergovernamental da política de educação, os quais devem ser enfrentados para construção de um sistema nacional de educação em regime de colaboração, quais sejam: (1) desigualdade regional; (2) baixa

³Apenas oito estados foram beneficiados com a complementação federal no seu primeiro ano de funcionamento; somente quatro receberam recursos federais em 2003 e apenas dois receberam complementação federal em 2006 (FRANZESE, 2010).

⁴ Emenda Constitucional nº 53, de 2006.

eficiência e efetividade da política; (3) ausência de institucionalização de fóruns federativos verticais capazes de atuar em prol do regime colaborativo⁵.

Ainda que o objetivo de universalização não tenha sido plenamente alcançado, Franzese (2010) considera que ele produziu impactos nas relações intergovernamentais da política de educação. Um deles foi a modificação do padrão dual existente entre as redes estaduais e municipais, no sentido da cooperação, tendo em vista o compartilhamento da mesma fonte de financiamento. O governo federal, por sua vez, ampliou sua participação em uma área até então quase exclusivamente subnacional a partir da proposta de uma nova regulamentação que, instituída sob a forma de emenda constitucional, vinculou todos os entes federativos à agenda federal de priorização da universalização na educação básica.

Dadas as linhas gerais do processo de nacionalização da política de educação, no qual se obteve sucesso no avanço da sua universalização, cabe agora discorrer sobre como se dá sua articulação com o PBF, cuja dimensão das condicionalidades visa a justamente reforçar o acesso à educação, na mesma perspectiva de universalização, com vistas a reduzir a transmissão intergeracional da pobreza.

A interface entre a transferência de renda e a educação tem sua origem nos debates dos economistas José Márcio Camargo (1993) e Cristovam Buarque (1994) como forma mais efetiva de enfrentamento da pobreza que o imposto de renda de negativo, defendido pelo Senador Suplicy naquela ocasião. Foi inclusive com este viés que a transferência de renda condicionada surgiu nos municípios brasileiros e se disseminou pelos governos subnacionais, sobretudo na segunda metade da década de 1990 (COELHO, 2009). Também foi associada à educação que surgiram as primeiras experiências federais de transferência de renda condicionada mais abrangentes, na forma do PGRM e do Bolsa Escola, no segundo mandato de FHC.

Tal como nos programas anteriores, no Bolsa Família a articulação com a educação se dá por meio da associação do benefícios à frequência escolar. Todas as crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos devem estar devidamente matriculados e com frequência escolar mensal mínima de 85% da carga horária. Já os estudantes entre 16 e 17 anos devem ter frequência de, no mínimo, 75%. Quando a criança ou adolescente não alcança o percentual mínimo de frequência escolar exigido, o poder público deve

⁵ Na educação há apenas fóruns federativos horizontais: Conselho dos Secretários de Educação Estaduais (CONSED) e UNDIME (União dos Dirigentes Municipais da Educação).

indicar o motivo⁶ para tanto, de forma a subsidiar o acompanhamento das vulnerabilidades dessas famílias.

Na visão do MEC, a condicionalidade de educação visa a estimular a permanência e progressão escolar pelo acompanhamento individual dos motivos da baixa frequência (ou da não-frequência) do aluno beneficiário em vulnerabilidade, e sua superação com vistas a garantir a conclusão do ensino fundamental e a continuidade dos estudos no ensino médio (BRASIL, 2010).

Segundo a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), à faixa etária de 6 a 17 anos corresponde o acesso aos ensinos fundamental e médio. No período de outubro/novembro de 2010 havia 17,5 milhões de crianças e adolescentes com perfil de acompanhamento da frequência escolar do PBF. A maior parte deles (86,67%) frequenta o ensino fundamental, o que corresponde a 40% do total de matrículas nesse nível de ensino (BRASIL, 2010).

Em relação à oferta desses serviços, a Constituição Federal prescreve que os municípios devem atuar prioritariamente nos ensinos infantil e fundamental e os estados nos ensinos fundamental e médio. Assim, a oferta dos serviços correspondentes à condicionalidade da educação é de responsabilidade dos municípios (ensino fundamental) e dos estados (ensino fundamental e médio). Há variações na proporção de oferta de vagas estaduais e municipais para cada nível de ensino, de forma que, em alguns estados, o ensino fundamental é mais municipalizado do que em outros. Na prática, a maior parte dos alunos beneficiários do PBF (63,45%) estuda em escolas municipais. Somente 34,14% estuda em escolas estaduais (BRASIL, 2010).

A regulamentação do processo de acompanhamento da condicionalidade de educação teve início com a Portaria Interministerial MEC/MDS nº 3.789, de 17/11/2004. Até setembro de 2006 a coleta da frequência escolar dos beneficiários do PBF era realizada por um sistema disponibilizado e gerido pela Caixa, que atuou no período como Agente Operador dessa condicionalidade. O MEC acompanhava os

⁶ Segundo a Instrução Operacional Senarc/MDS n. 36/2010, as opções de motivos dividem-se em dois grupos: os que geram repercussão nos benefícios (gravidez; mendicância/trajetória de rua; negligência dos pais ou responsáveis; trabalho infantil; escola não informou o motivo; violência/discriminação/agressividade no ambiente escolar; trabalho do jovem; exploração/abuso sexual/violência doméstica; desinteresse/desmotivação pelos estudos; abandono escolar/ desistência; necessidade de cuidar de familiares) e os que não geram repercussão por estarem relacionados a uma questão que foge ao controle da família (ausência por questão de saúde do aluno; doença/óbito na família; inexistência de oferta de serviços educacionais; fatos que impedem o deslocamento à escola; inexistência de serviço/atendimento educacional à pessoa com deficiência/necessidades especiais; concluiu o ensino médio; suspensão escolar; educação de jovens e adultos (EJA) semipresencial).

resultados, mas não interferia no processo e não tinha parceria direta com os municípios, uma vez que os operadores da frequência escolar eram credenciados diretamente pela Caixa. Além disso, o sistema não era *on-line*, visto que as informações da frequência escolar eram coletadas nos municípios por meio de material impresso e CDs, que eram encaminhados à Caixa (BRASIL, 2010).

Foi somente a partir de dezembro de 2006 que o MEC disponibilizou um novo sistema de acompanhamento e coleta da frequência escolar dos alunos beneficiários, denominado Sistema Presença de Acompanhamento da Frequência Escolar do PBF, construído pela área de tecnologia do Ministério, em plataforma *web* e disponibilizado na *internet* aos operadores municipais, sem a necessidade de instalação de aplicativos. A área responsável pelo acompanhamento da frequência escolar no MEC é a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD), por meio de sua Diretoria de Estudos e Acompanhamento das Vulnerabilidades Educacionais (DEAVE). Essa atribuição é legado do Programa Bolsa Escola, visto que era essa a Secretaria responsável pelo mesmo⁷ até sua unificação ao PBF. Do ponto de vista do objeto, faz até sentido que essa atribuição seja conferida a área responsável pelas vulnerabilidades educacionais como um todo, já que está diretamente relacionada com as dificuldades para universalização da política. Todavia, dado que a condicionalidade da educação está relacionada à oferta dos serviços dos níveis de ensino fundamental e médio, consideramos que seria importante ser também acompanhada de maneira mais próxima pela Secretaria de Educação Básica visto implicar os processos de trabalho realizados pelas escolas e secretarias de educação nesse nível de ensino, o que não dispensaria um olhar especial da SECAD sobre o conjunto de alunos não-localizados e sobre aqueles que não conseguem cumprir essa condicionalidade.

A implantação desse novo Sistema demandou a designação dos responsáveis pelo acompanhamento da frequência por parte dos secretários estaduais e municipais de educação, denominados operadores ou coordenadores da frequência escolar, bem como o estabelecimento e incorporação da rotina e etapas do processo de acompanhamento da frequência escolar pelos atores diretamente envolvidos.

A rede de usuários que acessa o Sistema Presença é difundida nos três níveis de governo, sendo constituída pelos seguintes atores⁸:

⁷ Na época era denominada Secretaria Nacional do Programa Bolsa Escola (SPNBE).

⁸ Para saber mais sobre o papel de cada um desses atores do Sistema Presença veja Brasil (2010).

Tabela 7: Quantidade de usuários ativos do Sistema Presença (2010)

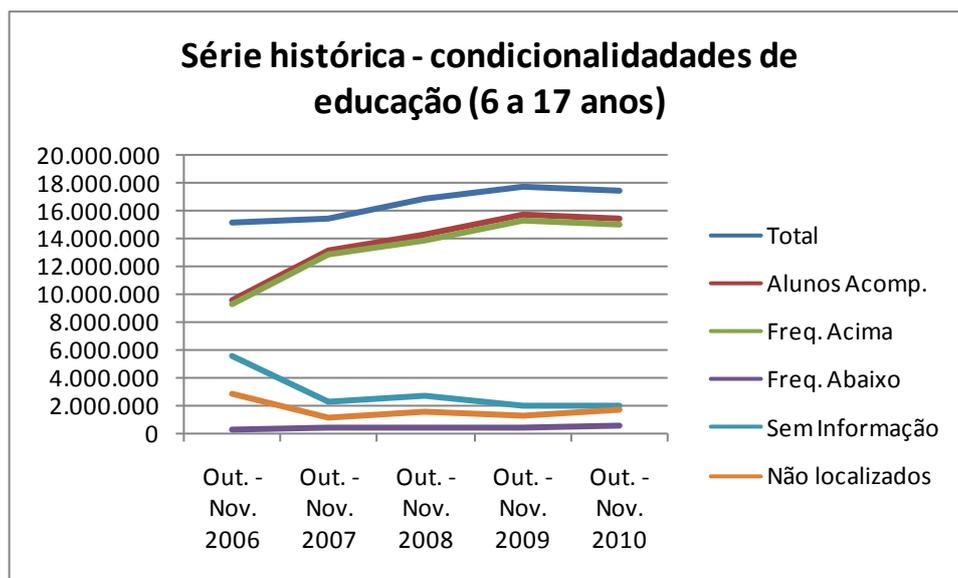
QUANTIDADE DE USUÁRIOS ATIVOS DO SISTEMAPRESENÇA						
Operador Municipal Máster ⁹	Operador Municipal Auxiliar	OperadorDiretorEscolar (munic. e estadual)	Coord. Estadual Frequência Escolar	Operador Estadual Auxiliar	Outros Perfis	UsuáriosTotais
5.564	4.839	13.655	27	156	95	24.336

Fonte: BRASIL (2010).

O acompanhamento da frequência escolar é feito bimestralmente conforme calendário pactuado entre MEC e MDS. Em todos os municípios há uma equipe dirigida pelo Operador Municipal Máster (OMM), encarregada de coletar informações das escolas e realizar o registro no Sistema. Nos estados, há equipes vinculadas às respectivas secretarias da educação, dirigidas pelo coordenador estadual da frequência escolar, que atuam no monitoramento e apoio do acompanhamento da frequência nos municípios do seu território. Esse coordenador atua como representante da educação na Comissão Estadual Intersetorial do PBF. Vale destacar que, no caso das escolas estaduais, quando seus diretores não estão habilitados como operadores do Sistema Presença, elas devem informar ao município a frequência escolar dos alunos do PBF matriculados nas mesmas. Esse aspecto é levantado pelos gestores federais do PBF no âmbito do MDS e do MEC como um complicador na medida em que tais escolas não têm nenhuma relação de subordinação com as secretarias municipais de educação, o que demanda uma atuação mais presente da Coordenação Estadual no sentido de facilitar esse fluxo de informações.

Os principais resultados da gestão da condicionalidade da educação podem ser visualizados no gráfico a seguir:

⁹ O Operador Municipal Máster, conhecido como OMM, é o principal ator local na coleta e registro das informações a respeito da frequência escolar, para conhecer um perfil detalhado desses profissionais no Brasil veja Brasil (2010).

Gráfico 10: Histórico – condicionalidades de educação 6 a 17 anos (2006-2010)

Fonte: Senarc/MDS. Elaboração própria.

Verificamos uma tendência crescente no número de alunos acompanhados até 2008, com estabilização desse número até 2010. De fato, os dados mostram uma percepção que é compartilhada por gestores federais do PBF no MEC e no MDS no sentido de que, de fato, o Programa provocou uma mudança na relação entre a escola e a população mais pobre, na medida em que demandou o registro da frequência escolar dos mais de 17 milhões de alunos nessa situação e a identificação dos respectivos motivos de ausência acima dos padrões permitidos. Com o PBF, o cumprimento dessa atribuição passou a ser de fato monitorado nacionalmente. Conforme relata o ex-Diretor da DEAVE/SECAD/MEC, isso ocorreu de forma a contribuir para “trazer à tona de forma mais enfática a questão da desigualdade educacional”, evidenciando que os percursos e as oportunidades da pretensa universalização da educação ainda são muito desiguais, demandando condições mais efetivas para que “essas crianças consigam terminar o ensino fundamental, entrar no ensino médio e romper com esse ciclo intergeracional da pobreza” (ex-Diretor da SECAD/MEC).

O gráfico 10 também revela um dos maiores desafios da condicionalidade de educação, o qual consiste na identificação dos alunos não localizados¹⁰, cujo número tem permanecido estável, entre 1 e 2 milhões a cada período de acompanhamento desde 2007, representando 1,8 milhões em novembro de 2010. Esse desafio demanda um

¹⁰ Sem informação na educação são aqueles alunos que não tiveram informação de frequência registrada no Sistema Presença. Já os alunos não localizados são aqueles em que o poder público implementou ações de busca desses alunos mas não conseguiu encontrá-los com base nos registros de que dispunha. Para estes, além da ausência de informação da frequência, não há a informação da escola em que o beneficiário estuda.

esforço dos governos subnacionais de busca desses alunos, de modo a verificar se estão efetivamente tendo acesso à escola, bem como atualizar os sistemas do PBF (Cadastro Único e Sistema Presença) com os dados para localização das famílias.

Embora percentualmente o número de não localizados não seja tão significativo, da ordem de 10%, sua existência (e persistência) indica que dentre eles podem estar crianças e adolescentes ainda não alcançados pela política educacional. Dessa forma, é importante que sejam buscados de modo a se certificar de que realmente estão tendo acesso à escola.

Segundo a “Estimativa do Perfil das Famílias Beneficiadas pelo PBF 2009”, extraída das informações contidas no Cadastro Único, havia naquele ano cerca de um milhão de beneficiários entre 7 e 17 anos sem informação de matrícula em nenhum estabelecimento de ensino. Além disso, em 2010 cerca de 970 mil beneficiários entre 6 e 17 anos não foram localizados no acompanhamento das condicionalidades de educação, em nenhum dos períodos em que deveriam ter sido acompanhados (BRASIL, 2011c). Os números decorrentes do acompanhamento da frequência escolar e do Cadastro Único se aproximam em ordem de grandeza e devem se contrapostos às estatísticas oficiais. A estimativa da PNAD 2009, por exemplo, apontou que havia 2,2 milhões de crianças e jovens entre 6 e 17 anos fora da escola, dos quais cerca de um quarto pertence às famílias com renda mensal per capita de até $\frac{1}{4}$ do salário mínimo (inferior ao critério de elegibilidade do PBF portanto) (BRASIL, 2010). O número de alunos não-localizados no acompanhamento da condicionalidade de educação em 2010 (970 mil) é portanto superior ao da PNAD para o segmento que abrange os beneficiários do Programa (cerca de 550 mil) e pode revelar tanto situações de crianças e adolescentes fora da escola, quanto problemas de atualização cadastral¹¹. Assim, é bem provável que parte desses alunos não localizados realmente esteja fora da escola, apontando caminhos para que se alcance efetivamente a universalização da política de educação, visto que essas crianças e adolescentes estão identificados individualmente nos sistemas de informação do PBF.

Portanto, a relação do PBF com a educação é um caso antigo que remete às origens do Programa, encontrando-se em um estágio já avançado de implementação em

¹¹No período de dois anos, durante o qual o cadastramento é válido, é possível que a família mude uma ou mais vezes de endereço ou de escola sem que comunique ao gestor do PBF. Além disso, análises preliminares indicam que parcela importante dos “não localizados” (cerca de 16% em 2010) são ingressantes no acompanhamento da condicionalidade da educação com 6 anos de idade, para os quais geralmente não há o registro da escola no Cadastro Único (BRASIL, 2011c).

termos de monitoramento do acesso efetivo ao serviço, com cerca de 90% dos alunos beneficiários com registro de acompanhamento da frequência escolar. Dado que a frequência escolar remete ao serviço oferecido pelas redes municipais e estaduais de educação (ensino fundamental e médio), verifica-se a necessidade de articulação federal de ambas as redes, de modo a priorizar essa questão do ponto de vista nacional e enfrentar o desafio de ir atrás dos alunos beneficiários não localizados.

É mister destacar que o MEC parece ter se apropriado da proposta do acompanhamento da frequência escolar dos beneficiários do PBF de modo a aperfeiçoá-la constantemente junto aos estados e municípios. No caso da redução dos alunos beneficiários não-localizados o MEC tem priorizado o batimento periódico dos dados do Sistema Presença com o Censo Escolar, por meio do código de identificação dos alunos (BRASIL, 2010). Outra evidência de seu empenho nesse processo está no fato de ter incluído a responsabilidade da frequência escolar como uma das diretrizes do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, com base no Decreto n. 6094/2007, art. 2º, inciso III, o que vem sendo pactuado com os estados e municípios por meio da assinatura de um termo de compromisso e do Plano de Ações Articuladas (PAR)¹². Uma terceira estratégia importante nesse sentido, mas que ainda deve ser desenvolvida, consiste em avançar na articulação junto ao CONSED e UNDIME para reforçar a importância do acompanhamento da frequência escolar dos alunos do PBF, e, conseqüentemente, obter respaldo junto às secretarias de educação acerca do papel do Operador Municipal da Frequência Escolar e do Coordenador Estadual nesse processo (BRASIL, 2010).

Ainda que se observe um crescente esforço do MEC na consolidação do processo de acompanhamento da frequência escolar dos beneficiários do PBF, o ex-Diretor da Secad assinala que esse tema não chegou a ser central nas discussões com Undime e Consed. Por outro lado, também não houve nenhuma oposição ou dificuldade maior para sua condução: “Nunca essas instâncias negaram o tema ou criaram objeções, ou fizeram algo para não acontecer. Não é a toa que o Sistema Presença é muito forte..., mas não é linha de frente.”

¹² A partir do lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), em 2007, todas as transferências voluntárias e assistência técnica do MEC aos municípios, estados e Distrito Federal passaram a estar vinculadas à adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e à elaboração do PAR, cuja assinatura tem como um dos requisitos o envio regular de informações da frequência escolar dos beneficiários do PBF.

Outra gestora federal do MEC considera que, mesmo simbolicamente, a inclusão do tema da frequência escolar nas diretrizes do Plano de Metas do Compromisso Todos pela Educação

... foi um ganho, um reconhecimento político significativo. Não que ela tenha [por si só] melhorado os indicadores, mas agora você tem um respaldo... Naquela época isso repercutiu sim, porque quando fizemos toda aquela capacitação de 2008 e 2009, nós usamos isso [a inclusão do acompanhamento da frequência no Plano de Metas] constantemente. Hoje você não tem nenhum secretário de educação que não responda positivamente [ao processo de acompanhamento da frequência dos alunos do PBF]. (Consultora Técnica Secad/MEC).

Consideramos, no entanto, que essa inclusão ocorreu de maneira superficial visto não ter sido objeto de discussões mais efetivas sobre o impacto dessa prioridade nos processos de trabalho das escolas e secretarias de educação no âmbito da Undime e do Consed. Por outro lado, o ex-Diretor do MEC ressalta que isso não impediu que, paralelamente, fosse construída uma ampla rede de gestores estaduais e municipais de frequência escolar, na qual esses atores pudessem interagir, opinar, criticar, sugerir. Afirma ainda que “muitas das proposições que o MEC coloca num mesa de negociação com o MDS para melhorar a tabela de motivos da baixa frequência, por exemplo, também vem de sugestões dessa vivência prática com os municípios e estados”.

O MEC de uma forma muito estratégica, embora não fosse algo central, da linha de frente, tinha noção de que estava mexendo no PBF, então não podia também destratar ou colocar no fim da fila. Espaço para fazer e acontecer sempre teve, não como prioridade, mas não como último da fila, então esse processo ocorreu em paralelo, estando ou não como destaque na secretaria. (ex-Diretor da SECAD/MEC)

Enfim, ainda há muito que avançar na articulação do PBF com o MEC, sobretudo no sentido de ampliar a busca dos alunos não-localizados no processo de acompanhamento da frequência escolar. Esse desafio extrapola o escopo do governo federal na medida em que a oferta do ensino aos alunos de 6 a 17 anos é de responsabilidade dos estados e municípios e, portanto, demanda algum nível de negociação federativa com estes entes no sentido de reorientar e assegurar a oferta desses serviços ao público do PBF, o qual materializa o segmento mais pobre da população, tradicionalmente não alcançado pelas políticas sociais universais no Brasil.

6.2 O PBF e a saúde

Franzese (2010) chama atenção para uma diferença importante na trajetória da política de saúde em relação à de educação no período anterior à CF de 1988. Enquanto na educação o papel do governo federal na oferta e financiamento do ensino fundamental sempre foi reduzido, na saúde a União gerenciava e financiava diretamente os serviços de assistência médica e hospitalar por meio do Instituto Nacional de Assistência Médica e Previdenciária Nacional (INAMPS), vinculado ao Ministério de Previdência e Assistência Social (MPAS), destinado aos trabalhadores contribuintes do sistema previdenciário. Para os não-contribuintes havia uma rede hospitalar reduzida, gerenciada principalmente pelo Ministério da Saúde (FRANZESE, 2010).

Ao invés do regime de colaboração previsto para a educação, a CF de 1988 previu um sistema único para o funcionamento da saúde, cujas ações e serviços devem integrar uma rede regionalizada e hierarquizada (art. 198), orientada pela descentralização. A construção desse sistema, que ficou conhecido como Sistema Único de Saúde (SUS), foi protagonizada pelo movimento sanitaria com foco na saúde preventiva, e permeou os três níveis de governo (SANO, 2008).

Franzese (2010) considera que as reformas nesse sentido se iniciaram antes mesmo da Constituição de 1988. Exemplo disso foi o Sistema Unificado e Descentralizado de Saúde (SUDS), proposto pelo MPAS a partir da mobilização dos sanitaristas, que ocupavam cargos no alto escalão do MPAS e também no MS (SANO, 2008).

A implementação do SUS teve início apenas com a Lei Orgânica da Saúde (Lei n. 8080/90), que estabeleceu, de maneira geral, a função das três esferas de governo no Sistema. Desde então, esse processo tem se caracterizado pela forte presença do MS como órgão regulador e financiador, combinada com o fortalecimento dos governos subnacionais, sobretudo dos municípios, como gestores de novas redes de atenção à saúde. A principal estratégia federal para obter a cooperação dos governos subnacionais para nacionalização e universalização da saúde foi a transferência de recursos fundo a fundo, segundo níveis de habilitação de gestão regulamentados por meio de diversas Normas Operacionais Básicas (NOB) editadas diretamente pelo MS (FRANZESE, 2010).

Como instrumento importante no processo de descentralização da saúde destaca-se o Piso de Atenção Básica (PAB), criado em dezembro de 1997. Formado por uma parte fixa e outra variável, esse piso garante com a parte fixa um repasse automático de

recursos, fundo a fundo, para todos os municípios que fazem parte do SUS, de acordo com o número de habitantes. Já a porção variável promove o repasse de recursos mediante adesão a determinados programas nacionais¹³ (FRANZESE, 2010).

Em 2000 houve uma nova mudança no financiamento do SUS, aprovada pela Emenda Constitucional nº 29 de 2000, a qual estabeleceu percentuais mínimos para os investimentos na área de saúde nas três esferas de governo¹⁴, sob pena de retenção das transferências intergovernamentais constitucionais aos entes federativos que não os cumprissem.

O SUS só alcançou todos os municípios brasileiros no ano 2000. Seu funcionamento complexo demanda aperfeiçoamento constante de suas estratégias de coordenação federativa. A Norma Operacional da Assistência à Saúde (NOAS) foi formulada em 2001/2002 com o objetivo de regionalizar as ações de saúde por níveis de complexidade, com ênfase no fortalecimento do nível estadual de gestão e no financiamento diferenciado por grupos de procedimentos tecnológicos.

Já em 2006 toda a lógica das NOB e da NOAS foi substituída pela estratégia do Pacto pela Saúde, composto por três partes: o Pacto pela Vida, o Pacto pelo SUS e o Pacto de Gestão. O primeiro define as principais políticas e metas pactuadas pelas três esferas de governo para o território nacional, cabendo a cada Comissão Intergestores Bipartite (CIB) a sua adaptação às condições locais, com foco na gestão pública por resultados. O segundo é a reafirmação do SUS como uma política de Estado e do compromisso de todos com o seu financiamento. Já o Pacto de Gestão extinguiu as formas de habilitação definidas pelas NOB e as substituiu por um Termo de Compromisso em que são expressas as ações de saúde que o município ou o estado se compromete a desenvolver (SANO, 2008).

Todas essas mudanças possibilitaram a nacionalização da saúde por meio de uma alteração na distribuição federativa de recursos e gastos, de forma que a maior parte dos recursos movimentados pelo SUS vem sendo executada pelos governos locais (FRANZESE, 2010). Por outro lado, Oliveira (2007) aponta que mesmo com esse aumento de recursos locais ainda não foi possível reduzir as desigualdades intra e inter-

¹³ Tais como Saúde da Família/Agentes Comunitários de Saúde e Saúde Bucal.

¹⁴ 12% da receita corrente líquida para os estados e 15% para os municípios. Para a União, foi fixado um acréscimo de 5% para o orçamento de 2000 bem como um reajuste pela variação anual do PIB nominal, ficando a matéria pendente de regulamentação por Lei Complementar, o que ocorreu recentemente pela Lei complementar nº 141/2012.

regionais na oferta dos serviços, de forma que os desafios para sua universalização ainda não foram suficientemente enfrentados.

Na visão de Franzese (2010), a busca da universalização da saúde, a partir de um modelo de descentralização baseado em transferências de recursos como incentivo à adesão dos governos subnacionais, promoveu a construção de um modelo de federalismo mais entrelaçado e cooperativo. Com o SUS, a saúde passou a ser custeada de forma integrada pelas três esferas de governo, em detrimento da centralização e fragmentação federal, bem como da baixa articulação intergovernamental que caracterizou o período anterior à década de 1980.

Uma vez expostas as linhas gerais do processo de nacionalização e universalização da política de saúde por meio do SUS, avançamos agora no sentido de especificar sua articulação com o PBF, cuja dimensão das condicionalidades visa a justamente reforçar o acesso à saúde materno-infantil na perspectiva da universalização, com vistas a reduzir a transmissão intergeracional da pobreza.

A relação entre a transferência de renda e a saúde remete ao Programa Bolsa Alimentação implementado pelo governo federal em 2001 no âmbito da Política Nacional de Alimentação e Nutrição. No caso do PBF, ela se dá por meio das condicionalidades, de maneira que as famílias beneficiárias assumem o compromisso de acompanhar o cartão de vacinação e o crescimento e desenvolvimento das crianças menores de 7 anos. As mulheres na faixa de 14 a 44 anos também devem fazer o acompanhamento e, se gestantes ou nutrizes (lactantes), devem realizar o pré-natal e o acompanhamento da sua saúde e do bebê. Dessa forma, para além da questão da alimentação e da nutrição infantil que já eram foco do Bolsa Alimentação, no PBF a articulação da transferência de renda com a saúde abrangeu serviços de imunização infantil e saúde da gestante/nutriz.

No desenho federativo do SUS, a execução dos serviços de atenção básica, que abrangem as condicionalidades do PBF, é de responsabilidade dos municípios.

A Coordenação-Geral da Política de Alimentação e Nutrição do Ministério da Saúde (CGPAN/DAB/SAS/MS)¹⁵ é o setor responsável pelo acompanhamento das condicionalidades das famílias beneficiárias do PBF com perfil saúde, e, também, pelo Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família na Saúde¹⁶, utilizado para o registro

¹⁵ A CGPAN integra o Departamento de Atenção Básica (DAB) da Secretaria de Atenção à Saúde (SAS).

¹⁶ Até 2007 o Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN) era o responsável pela coleta das informações sobre as condicionalidades do PBF, visto que já era usado para registrar informações da

semestral do acompanhamento. Para o MS, a Estratégia de Saúde da Família (ESF) é o modelo de organização da atenção básica que melhor atende às ações junto às famílias do PBF¹⁷, embora tenha uma cobertura nacional de pouco mais 50% da população (BRASIL, 2008).

No Bolsa Alimentação as famílias cadastradas eram assistidas por equipes de Agentes Comunitários de Saúde (PACS) e da Estratégia Saúde da Família (ESF) ou por uma Unidade Básica de Saúde (UBS), com acompanhamento semestral. O registro das informações do acompanhamento da agenda da saúde do beneficiário era realizado de forma individualizada no então sistema de informação do Bolsa-Alimentação (SISVAN). A chave de digitação e localização das famílias e dos indivíduos já era o NIS¹⁸, de modo que foi preciso apenas algumas adequações para estender o acompanhamento do Bolsa Alimentação às demais condicionalidades de saúde do PBF (vacinação, pré-natal e pós-parto). Portanto foi com base nesse legado institucional que se estruturou o acompanhamento das condicionalidades de saúde no MS (BRASIL, 2011a).

Embora os temas da imunização e da saúde da gestante/nutriz extrapolem as competências da CGPAN, ela permaneceu como responsável pelo acompanhamento das condicionalidades de saúde por uma questão de herança institucional, já que era responsável por esse procedimento no Bolsa Alimentação. Porém, dado que estava voltado apenas para a alimentação e nutrição, desde o início o SISVAN se mostrou inadequado para a nova abrangência do acompanhamento da saúde, ainda que fosse o único dentre os sistemas do Banco de Dados do Sistema Único de Saúde (DATASUS) capaz de acompanhar individualmente as famílias e identificar os integrantes (BRASIL, 2011a).

A regulamentação do processo de acompanhamento das condicionalidades de saúde se deu com a Portaria Interministerial nº 2.509, de 18 de novembro de 2004, tendo seu início de apuração no primeiro semestre de 2005. A CGPAN tem como seus interlocutores nos estados as Coordenações Estaduais de Alimentação e Nutrição – CEAN. Ela orienta que os municípios também tenham Coordenações de Alimentação e

situação de alimentação e nutrição de um público mais amplo. A partir de 2008 criou-se um sistema específico para isso, chamado Bolsa Família na Saúde, o qual contém apenas informações de beneficiários do PBF.

¹⁷ De fato, segundo pesquisa citada pelo MS, o acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família é 2 vezes maior onde há grandes coberturas de ESF (FACCHINI, 2008*apud* BRASIL, 2011e).

¹⁸ Número de Identificação Social (NIS) gerado pelo Cadastro Único para cada indivíduo cadastrado.

Nutrição. Os responsáveis pelas CEAN atuam também como representantes da saúde no Comitê Estadual do PBF. Dessa forma a interlocução federal na saúde é realizada com a CEAN que, por sua vez, se comunica com a Coordenação Municipal de Alimentação e Nutrição, a qual, no município, nem sempre é a responsável pelo acompanhamento da agenda da saúde do PBF ou está articulada ao PACS/ESF/UBS (BRASIL, 2011a). Isso ocorre porque, segundo a gestora federal da CGPAN entrevistada, nos estados e municípios nem sempre a alimentação/nutrição está alocada na atenção básica, estando muitas vezes ligada à área de saúde da criança, como uma área de ciclo de vida e não uma área de gestão de serviço, o que cria dificuldades de coordenação no acompanhamento do processo¹⁹.

Há, portanto, uma dificuldade quanto ao fluxo interno do acompanhamento das condicionalidades no MS. Vimos que o Sistema Bolsa Família na Saúde constituiu uma adaptação do SISVAN para também colher informações de vacinação e saúde da mulher. Embora estejam na esfera de competência da Secretaria de Assistência à Saúde (SAS), tais assuntos estão fora do escopo da CGPAN. Além disso, as equipes que fazem a coleta das informações (PACS/ESF/UBS) remetem-se a outras unidades da SAS. Essa multiplicidade de comandos e desconexões entre quem executa e quem coordena pode gerar uma dificuldade de ação no município onde o trabalho é realizado diretamente (BRASIL, 2011a). Embora a coordenação do tema no MS se dê corretamente no âmbito da SAS, a qual é responsável pelos serviços relativos às condicionalidades do PBF, a unidade que exerce a atribuição de coordenação (CGPAN) é uma coordenação geral subordinada à Diretoria de Atenção Básica que, por esse motivo, não possui legitimidade para coordenar processos relativos às responsabilidades de outras coordenações ou Departamentos da mesma Secretaria²⁰. Em suma, verificamos que a coordenação da rede de acompanhamento das condicionalidades de saúde ainda não possui a mesma estrutura da rede do PBF na educação²¹.

No segundo semestre de 2010 havia 10,6 milhões famílias do PBF com perfil para o acompanhamento das condicionalidades de saúde, ou seja, que tinham crianças

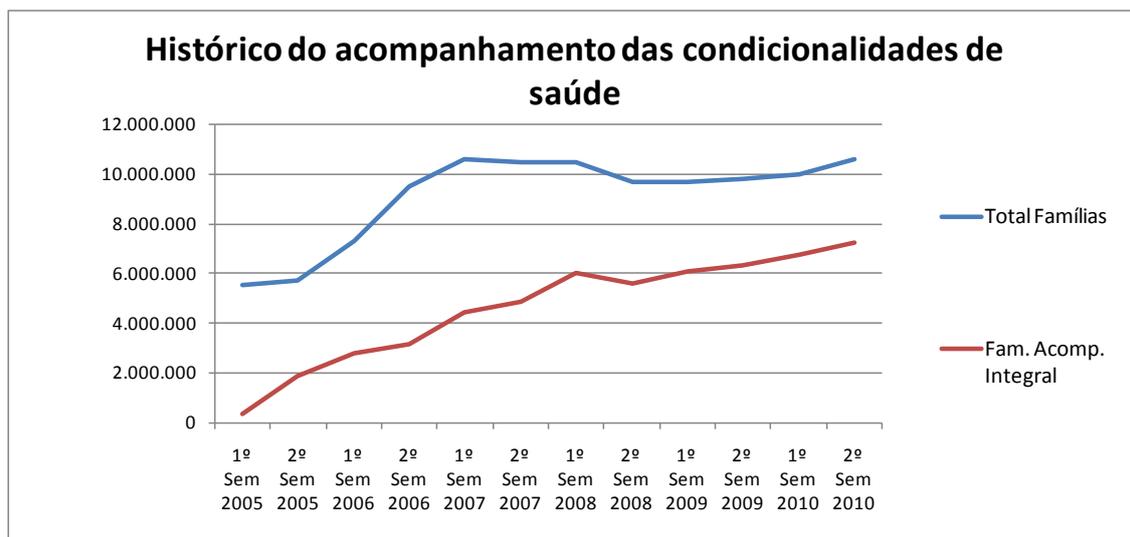
¹⁹ Segundo a ex-Coordenadora Geral da CGPAN, a ideia inicial era que a nutrição fosse o tema transversal da atenção básica, o que não conseguiu ser implementado ainda.

²⁰ A questão da saúde da mulher está no Departamento de Ações Programáticas Estratégicas/SAS. Já PACS e ESF estão sob responsabilidade do DAB, mas fora da CGPAN.

²¹ Embora para todos os municípios e estados brasileiros haja gestores com perfis cadastrados no Sistema Bolsa Família na Saúde, os quais são permanentemente mobilizados pela CGPAN por meio de capacitações e informes específicos sobre o acompanhamento das condicionalidades de saúde, não identificamos uma rede com fluxos de comunicação e funcionamento estruturados nesse sentido no mesmo nível da educação.

menores de 7 anos ou mulheres em idade fértil (14 a 44 anos). O número de beneficiários com perfil saúde nesse período foi de 6,1 milhões de crianças e 14,2 milhões de mulheres. No gráfico abaixo é possível visualizar um resumo do histórico do acompanhamento das condicionalidades de saúde do PBF.

Gráfico11: Histórico – condicionalidades de saúde (2005-2010)



Fonte: Sistema Bolsa Família na Saúde. MS. Elaboração própria.

Em comparação com o verificado no acompanhamento da educação, que se encontra próximo dos 90%, verifica-se um avanço mais lento no acompanhamento das condicionalidades de saúde que ainda está na faixa de 70%. No segundo semestre de 2010 foram 3,3 milhões de famílias sem registro de acompanhamento da saúde, das quais 2,7 milhões são classificadas como não visitadas, para as quais não há registro de que tenham sido de fato procuradas pelo poder público para verificação do acesso efetivo aos serviços. Esse resultado mais frágil, no entanto, não surpreende tendo em vista, dentre outros fatores, a abrangência dos serviços envolvidos e a complexidade decorrente da responsabilização pela coordenação do processo conferida a CGPAN, a qual não tem precedência hierárquica sobre as unidades responsáveis pela gestão dos serviços relativos à vacinação, pré-natal e puerpério, nem sobre as equipes do PACS/ESF.

De maneira ainda mais evidente do que ocorreu com a educação, destacamos que o maior desafio para a articulação entre PBF e saúde está no aumento do percentual de acompanhamento das famílias. Com o agravante de que, para os alunos beneficiários não localizados na educação, o poder público local chegou a verificar a informação sobre em qual escola estão matriculados e, no caso da saúde, as famílias são

simplesmente marcadas como não visitadas, indicando que o poder público municipal não fez nenhuma ação mais ativa de busca dessas famílias, para além de um eventual chamamento geral na UBS nos casos de baixa cobertura ou inexistência do ESF.

Embora se verifique um crescimento importante no percentual de acompanhamento das condicionalidades de saúde entre 2005 e 2010 (de 6,5% para 68,4%), a verificação do efetivo acesso das famílias do PBF aos serviços de saúde ainda permanece com um desafio, visto estar aquém do patamar esperado frente ao amadurecimento da sua relação com o PBF decorrente da definição de procedimentos, responsabilidades dos atores, sistemas de informação, capacitação etc. Tal como aventado para o caso da educação, é possível que a ausência de informação sobre essas 2,7 milhões de famílias não visitadas indique tanto problemas de atualização cadastral quanto precariedade de acesso aos serviços de saúde materno-infantil, apontando caminhos para que se alcance efetivamente a sua universalização.

A intersectorialidade do PBF com a saúde parece também não estar bem resolvida em termos de reconhecimento da contribuição do Programa para universalizar o acesso a esse serviço pela população mais pobre. A primeira resistência que persiste na fala da ex-Coordenadora Geral da CGPAN/SAS/MS, consiste na focalização do PBF, ao passo que a saúde é universal: “você distribuía aquele número de vagas [do PBF] dentro do município e a saúde às vezes tinha a capacidade de identificar um que precisava mais do que outro, um que tinha bolsa e outro que não tinha”.

Outra dificuldade se refere à consideração de que o modelo do ESF seria mais eficiente que o PBF para garantir às famílias mais vulneráveis o acesso aos serviços de saúde, de forma que o PBF teria condições de contribuir mais nos casos onde a atenção básica é operada por meio das UBS: “diante do modelo que tem, ele [o PBF] pode contribuir e pode não contribuir, dependendo do modelo de atenção básica ele [o ESF] pode ser mais efetivo no acesso do que o próprio PBF”. (ex-Coordenadora Geral da CGPAN/SAS/MS)

Uma terceira resistência identificada na fala da ex-Coordenadora diz respeito à identificação do agente de saúde local como um ‘fiscal’ das condicionalidades do PBF, na medida em que, ao identificar alguma família sem acesso ao serviço de saúde, o agente pode tanto encaminhá-la para o mesmo quanto marcar o descumprimento da condicionalidade no mapa de acompanhamento: “Esse sempre foi o dilema e os profissionais de saúde sempre se ressentiram”.

Para o MS, um dos principais gargalos para o aumento do acompanhamento do percentual de famílias acompanhadas hoje consiste no próprio limite de cobertura do ESF²², sobretudo nos grandes municípios (BRASIL, 2011c; BRASIL, 2010a). Dessa forma, o MS reconhece ser necessário reforçar a diversificação dos processos do acompanhamento das famílias do PBF na saúde, de modo que o PBF contribua de forma mais efetiva no modelo tradicional de atenção básica da UBS, que efetivamente tem mais dificuldade de alcançar a população mais pobre.

Essa questão é ainda mais complexa se considerarmos que, via de regra, o atendimento primário da saúde é realizado em contextos diferentes dos processos de verificação das condicionalidades. A vacinação das crianças e as consultas e exames do pré-natal, por exemplo, são realizadas em unidades de saúde (UBS), ao passo que a apuração do cumprimento das condicionalidades é feita, num segundo momento, prioritariamente por visitas das equipes de saúde da família (ESF), ou por meio de chamamento das famílias pela UBS, o que pode não ser efetivo caso as famílias do PBF residam em locais de difícil acesso ou não consigam ser comunicadas desse procedimento. Há portanto necessidade de racionalização desse processo de modo que o atendimento realizado na UBS para vacinação e pré-natal já seja ao mesmo tempo registrado como cumprimento das condicionalidades.

Essa prática eliminaria uma segunda rodada de coleta de informações, seja por meio da UBS ou das equipes ESF, que burocratiza o procedimento e pode comprometer a qualidade e atualidade das informações²³. Para a ex-Coordenadora, a oferta dos serviços relativos às condicionalidades de saúde já é feita a partir da perspectiva da universalização. Dessa forma, o problema por trás da dificuldade de se aumentar o percentual de famílias acompanhadas “é o retrabalho, registrar o que foi feito individualmente. Como você não tem prontuário eletrônico, você registra em vários sistemas, isso é uma dificuldade da informação dentro da saúde”²⁴.

²² Segundo dados do MS em janeiro de 2011, a cobertura do ESF era de 95% dos municípios e 52,3% da população.

²³ De acordo com a ex-Coordenadora, essa é a visão de muitos agentes de saúde sobre o processo de coleta de informações das condicionalidades do PBF, os quais alegam que a checagem da caderneta de vacinação, do cartão gestante, peso e medida das crianças gerou um (re)trabalho para além das inúmeras tarefas que já acumulavam.

²⁴ À exceção do Sistema Bolsa Família na Saúde, os sistemas do Datasus foram organizados na perspectiva epidemiológica, com foco nos quantitativos do atendimento, e não numa lógica individualizada, sobre quem foi efetivamente atendido. Segundo a entrevistada, está em desenvolvimento um prontuário eletrônico para todo o SUS que trará o histórico individualizado do atendimento do cidadão em todos os serviços de saúde.

Portanto, dada a necessidade de racionalização do processo de acompanhamento da condicionalidade de saúde dentro do SUS, bem como o imperativo de se elevar seu percentual, consideramos que a relação do PBF com a saúde ainda deve ser aperfeiçoada, tanto no seu significado e compartilhamento de objetivos comuns em relação ao enfrentamento da pobreza, quanto no que diz respeito aos fluxos de oferta de serviços e registro da mesma para os beneficiários do Programa.

Do ponto de vista das relações intergovernamentais no âmbito do SUS, verificamos que o acompanhamento das condicionalidades do PBF foi incluído na prioridade de 'fortalecimento da atenção básica' do Pacto pela Vida²⁵, sinalizando sua incorporação como um compromisso no rol de prioridades da política de saúde. Nesse sentido, a gestora federal do MS entrevistada relata que as normas do PBF que impactam na atenção básica passam pela CIT da Saúde, na qual se verifica uma resistência ao modelo da lógica individualizada de acompanhamento do PBF e demora na sua aprovação, com necessidade da presença da Senarc e até da Casa Civil da Presidência da República nas reuniões, como ocorreu por ocasião da inserção desse tema no Pacto pela Vida:

Aquela questão de o PBF entrar no Pacto da Saúde, Pacto pela Vida, foi uma luta, eles (a CIT) não queriam colocar aquilo de jeito nenhum. Essa discussão era complicada dentro do MS, que não queria aprovar porque achava que era um indicador político, que não era o epidemiológico, que é o da doença, que é o da cobertura da ação. (ex-coordenadora geral da CGPAN/SAS/MS)

De fato, uma rápida análise das atas da CIT da saúde revela que são raras as menções ao PBF no período 2003-2010, o que mostra a dificuldade de se abordar esse tema no âmbito da principal instância intergovernamental deliberativa do SUS. Apenas no ano de 2008 esse assunto foi mais recorrente, em virtude das discussões sobre sua inserção no Pacto pela Vida (conforme atas das 4ª e 7ª reuniões da CIT SUS de 2010).

Em que pesem essas dificuldades, a representante da saúde entrevistada destaca um aspecto importante decorrente da inclusão das condicionalidades do PBF no Pacto, que diz respeito à maior legitimidade que suas ações ganharam no âmbito do SUS:

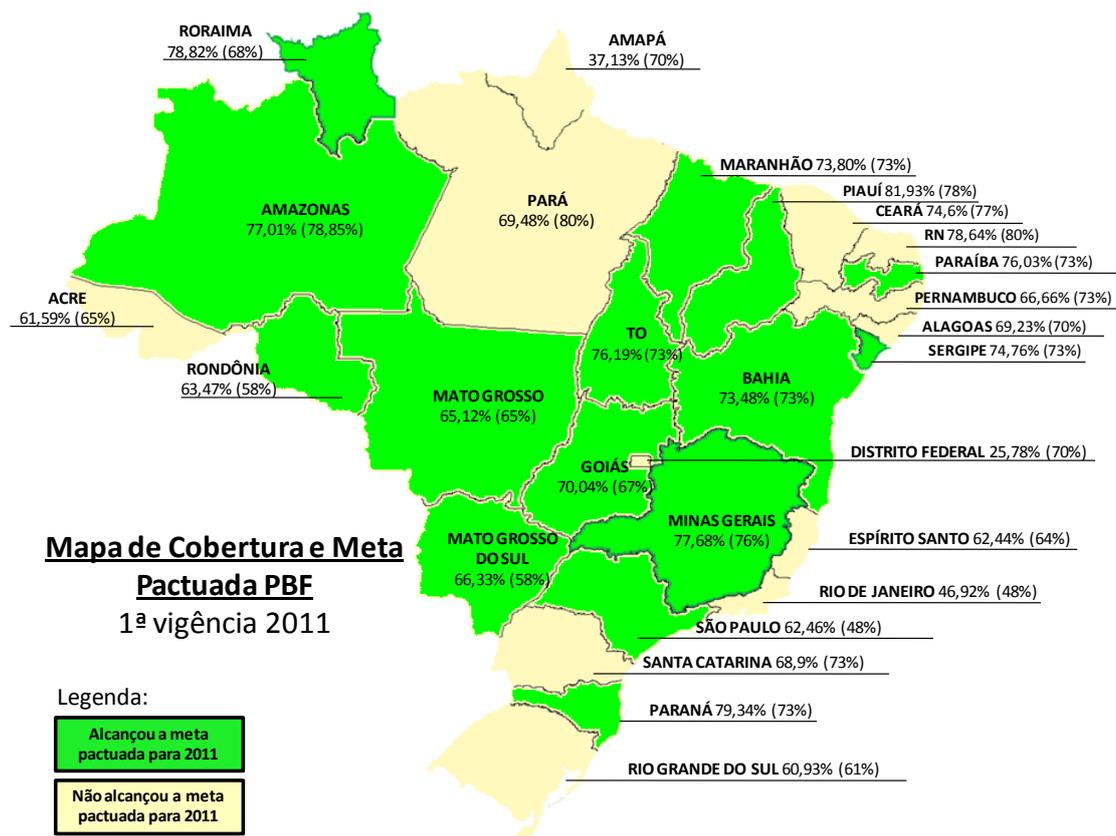
O fato das condicionalidades terem entrado no Pacto fez diferença. Eu acho que é como se a saúde precisasse de umas traduções [...] eu acho que o Pacto, em vez de ser uma coisa do PBF, da Senarc, que o MS

²⁵ Portaria n. 325/GM, de 21 de fevereiro de 2008 e Portaria GM/MS N° 48, de 12 de janeiro de 2009. Prioridade: Fortalecimento da Atenção Básica. Objetivo: Melhorar o acompanhamento das condicionalidades do setor saúde do Programa Bolsa Família. Meta: acompanhamento de 80% das famílias com perfil saúde (Beltrame, 2009).

era obrigado a fazer [...] Agora é uma coisa que o SUS decidiu fazer, então tem uma tradução própria. (ex-coordenadora geral da CGPAN/SAS/MS)

De fato, no período recente a maior parte dos estados (15) tem conseguido alcançar a meta pactuada no Pacto, conforme mapa da figura abaixo.

Figura 4: Mapa da cobertura das condicionalidades de saúde e meta pactuada PBF (1º/2011)



Fonte: BRASIL (2011e).

Outra iniciativa no sentido de aperfeiçoar o acompanhamento das condicionalidades de saúde foi a criação de grupo de trabalho interministerial com a finalidade de analisar os critérios do atual modelo de acompanhamento das condicionalidades de saúde do PBF e elaborar proposta de um novo modelo²⁶. Todavia, como vimos no gráfico 11, essas iniciativas não vêm se refletindo em uma melhoria mais robusta nos indicadores de acompanhamento da saúde, demandando formas mais efetivas de articulação intergovernamental nesse sentido.

²⁶ Esse grupo foi instituído pela Portaria Interministerial nº 2831, de 29 de novembro de 2008, composto por representantes do Ministério da Saúde, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, do Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde (Conasems), do Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass), do Congemas e do Fonseas.

Portanto, os desafios para a articulação do PBF com a saúde são mais complexos do que com a educação, dada a atual conformação da estrutura federativa de oferta dos serviços definidos como condicionalidade do Programa nessa política. Nesse sentido destacamos que cerca de 30% das famílias do PBF com perfil saúde permanecem sem registro de acompanhamento. Por outro lado, o fato de ter conseguido se inserir no Pacto pela Vida, bem como dar início à mobilização de uma rede nos três níveis de governo para esse procedimento, evidenciam uma trajetória de crescente ampliação de oportunidades de negociação federativa, de modo a evidenciar os limites da teoria da recentralização para explicar a implementação do acompanhamento das condicionalidades de saúde do Programa.

6.3 O PBF e o SUAS

O governo FHC representou um atraso na área de assistência social em relação à descentralização das políticas de saúde e educação, as quais avançaram de forma a privilegiar a garantia de aporte regular de recursos via medidas constitucionais de vinculação de gastos e a construção de mecanismos de coordenação intergovernamental como o PAB (Piso de Atenção Básica) e o Fundef (Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental), respectivamente.

Almeida (2005) considera que houve pouco investimento em coordenação intergovernamental na área da assistência social, de modo que os governos federal e estaduais tornaram-se quase que exclusivamente repassadores de recursos fundo a fundo para os municípios, os quais possuíam significativa autonomia decisória e uma teia de relações com organismos não-governamentais prestadores de serviços, sobretudo as filantrópicas.

Aplicando-se a tipologia de Wright (1988), verificamos neste período a construção de arranjos federativos mais interdependentes e cooperativos para as políticas de saúde e educação, enquanto que, na assistência social, prevaleceu um padrão independente de relações intergovernamentais, de modo que o governo federal abdicou de seu papel de indutor e coordenador de uma política nacional, limitando-se a repassar recursos para que os governos subnacionais, junto com as filantrópicas, garantissem, cada qual a seu modo, o atendimento das necessidades básicas dos cidadãos.

Por outro lado, apesar da fragmentação, as mudanças institucionais promovidas durante o governo FHC deixaram dois legados históricos importantes para a trajetória da assistência social: (1) o desmonte do modelo clientelista baseado na LBA e (2) o desenvolvimento de novas formas de enfrentamento da pobreza, dentre as quais destacamos a transferência de renda condicionada em nível federal. Argumentamos que a unificação desses programas na forma do PBF, e sua alocação no Ministério do Desenvolvimento Social em 2004, junto com a política de assistência social, fortaleceram a iniciativa da transferência de renda no campo da assistência social²⁷, tendo em vista o objetivo comum de combate à pobreza. Nesse mesmo ano retomou-se a agenda de implementação da LOAS a partir da aprovação de uma nova Política Nacional de Assistência Social, a qual previu a instituição de um Sistema Único, tal como o desenvolvido para a saúde.

A implementação do SUAS teve início com a edição da NOB/SUAS em julho de 2005. Franzese (2010) observa que, como era de se esperar, os objetivos do SUAS foram semelhantes aos do SUS no sentido da universalização do acesso aos serviços, a partir da criação de redes de serviços descentralizadas e hierarquizadas. Para tanto, o SUAS estabeleceu uma divisão de competências e responsabilidades entre as três esferas de governo, bem como os níveis de gestão de cada uma dessas esferas e os mecanismos e critérios de transferência de recursos e cofinanciamento. Além disso, permitiu aos municípios a opção pela habilitação em diferentes níveis de gestão²⁸, cada qual com um patamar de transferência de recursos em termos de piso fixo e variável, como adotado no SUS.

Segundo o MDS, a estratégia de atuação do SUAS está hierarquizada em dois eixos: a Proteção Social Básica (PSB) e a Proteção Social Especial (PSE)²⁹.

A Proteção Social Básica tem como objetivo a prevenção de situações de risco e destina-se à população que vive em situação de fragilidade (pobreza, acesso precário aos serviços públicos, fragilização de vínculos afetivos). Prevê o desenvolvimento de serviços, programas e projetos locais de acolhimento, convivência e socialização de famílias e de indivíduos. Atua principalmente por meio dos Centros de Referência de

²⁷ Vale lembrar que, ainda que fossem pontuais e de alcance limitado, a assistência já tinha iniciativas de transferência de renda condicionada como o PETI e o Agente Jovem. Além disso, nesse período o BPC e a RMV já possuíam um alcance significativo. Juntos, os programas de transferência de renda neste período já representavam 80,1% da função orçamentária Assistência Social (BRASIL, 2008b).

²⁸ Foram estabelecidos três níveis de gestão - inicial, básica e plena - com requisitos e responsabilidades diferentes para cada um deles (NOB/SUAS, 2005).

²⁹ As informações sobre as características de cada nível de proteção social foram retiradas do site do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Disponível em: www.mds.gov.br

Assistência Social (CRAS) e da rede de serviços socioeducativos direcionados para grupos específicos, como crianças e idosos. Os Benefícios Eventuais e o Benefício de Prestação Continuada (BPC) também compõem a Proteção Social Básica. Seus principais programas são o Programa de Atenção Integral à Família (PAIF) e o PROJOVEM Adolescente. Como no SUS, há repasse de um piso fixo, complementado por um piso variável, repassado quando há adesão a programas específicos.

A Proteção Social Especial destina-se a famílias e indivíduos em situação de risco pessoal ou social, cujos direitos tenham sido violados ou ameaçados. Suas atividades são diferenciadas de acordo com níveis de complexidade (média ou alta) e conforme a situação vivenciada pelo indivíduo ou família, atuando junto ao sistema de garantia de direitos. O Centro de Referência Especializada em Assistência Social (CREAS) é a unidade pública estatal que oferta serviços da PSE, além de coordenar e fortalecer a articulação dos serviços com a rede de assistência social e as demais políticas públicas. O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), que tem por objetivo retirar do trabalho crianças com idades zero a dezesseis anos, integra a PSE.

Dados do MDS³⁰ indicam que apenas 24 (0,4%) municípios não estavam habilitados ao SUAS em agosto de 2011. Dos habilitados, 4.944 (88,8%) estavam em gestão básica, 391 (7%) em gestão plena e 204 (3,6%) em gestão inicial.

A instalação de CRAS é uma exigência da NOB/SUAS para os municípios habilitados na gestão básica, sobretudo em áreas de maior vulnerabilidade social de acordo com o respectivo porte³¹. Dados do Censo SUAS 2010 apontam a existência de 6.801 CRAS, distribuídos de tal forma que 4.970 (85%) municípios possuem pelo menos uma unidade. Dentre os serviços mais oferecidos estão o acompanhamento de famílias (98,3%), de indivíduos (93,9%), oficinas de convivência e atividades socioeducativas com famílias (90,4%) e acompanhamento a famílias do PBF em descumprimento de condicionalidades (87,6%). Há ainda 1.540 CREAS municipais e 50 regionais (BRASIL, 2010b).

³⁰ Disponível em:

<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/suas/arquivos/2011/Copia%20de%20Demonstrativo%20de%20Habilitacao%20de%20Municipios%20de%20Agosto%20de%202011%20-2.pdf/view>

³¹ Pequeno Porte I – mínimo de 1 CRAS para até 2.500 famílias referenciadas; Pequeno Porte II – mínimo de 1 CRAS para até 3.500 famílias referenciadas; Médio Porte – mínimo de 2 CRAS, cada um para até 5.000 famílias referenciadas; Grande Porte – mínimo de 4 CRAS, cada um para até 5.000 famílias referenciadas; Metrôpoles – mínimo de 8 CRAS, cada um para até 5.000 famílias referenciadas;

No que se refere ao cofinanciamento do SUAS pelos demais entes³², entre 2004 e 2008 os municípios³³ responderam por cerca de 16%, os estados e o Distrito Federal, ficaram com uma média de 8%, com tendência de queda de participação. Já o governo federal manteve uma média de 77% (BRASIL, 2009). Esse patamar maior do governo federal se explica por ser responsável pelos principais programas de transferência de renda (BPC e PBF).

O orçamento da União para a assistência social passou de R\$ 10,7 bilhões³⁴ em 2002 para R\$ 38,4 bilhões em 2010. Em termos de percentual do Orçamento Geral da União (OGU), isso representou um aumento de 0,97% para 3,8% e em termos de Orçamento da Seguridade Social, um aumento de 4,2% para 9,4%³⁵. Segundo o MDS (BRASIL, 2009), a expansão dos programas de transferência de renda foi o principal fator responsável por esse crescimento³⁶. Os recursos destinados exclusivamente a serviços, programas e projetos da assistência social por sua vez, que nessa Tese denominamos simplesmente de ‘serviços socioassistenciais’, cresceram de R\$ 1,5 bilhões³⁷ em 2002 para R\$ 3,2 bilhões em 2010, representando um aumento de 0,14% para 0,35% do OGU e de 0,61% para 0,81% do Orçamento da Seguridade Social (BRASIL, 2009). Em 2009, esses recursos representaram apenas 4% do total alocado na função orçamentária da Assistência Social no governo federal, enquanto que o PBF sozinho consumiu 36,8% e o BPC 56,1% desse orçamento (IPEA, 2011). Esses dados evidenciam, portanto, que o grande esforço orçamentário da União nesse setor vem se concentrando na transferência de renda e não na estruturação da oferta de serviços.

Ao contrário da saúde e da educação, não há vinculação orçamentária constitucional para gastos na área de assistência social, o que faz com que os padrões adotados pelos governos subnacionais sejam pouco uniformes. Considerando-se que os recursos da transferência de renda são executados exclusivamente pela União, por meio de pagamento direto aos beneficiários, entende-se que os recursos executados pelos estados e municípios refiram-se, em sua maior parte, à oferta dos serviços

³² Esse indicador consiste na diferença entre o total de recursos repassados pela União na função Assistência Social e os valores declarados pelos estados e municípios à Secretaria do Tesouro Nacional como despesa efetiva nessa mesma função (BRASIL, 2009).

³³ Ressalta-se que estão incluídos na análise do cofinanciamento municipal os valores transferidos pelos estados aos municípios, uma vez que não é possível identificá-los no Sistema de Coleta de Dados Contábeis dos Estados, Distrito Federal e Municípios (SISTN), da STN.

³⁴ Em valores corrigidos pelo IPCA/IBGE até agosto de 2009 (BRASIL, 2009).

³⁵ Quase o dobro dos 5% pleiteados na I Conferência Nacional de Assistência Social em 1995.

³⁶ Entre 2004 e 2007 a soma dos recursos executados dos programas de transferência de renda (BPC, PBF, RMV, PETI e Agente Jovem) aumentou em cerca de R\$ 9 bilhões.

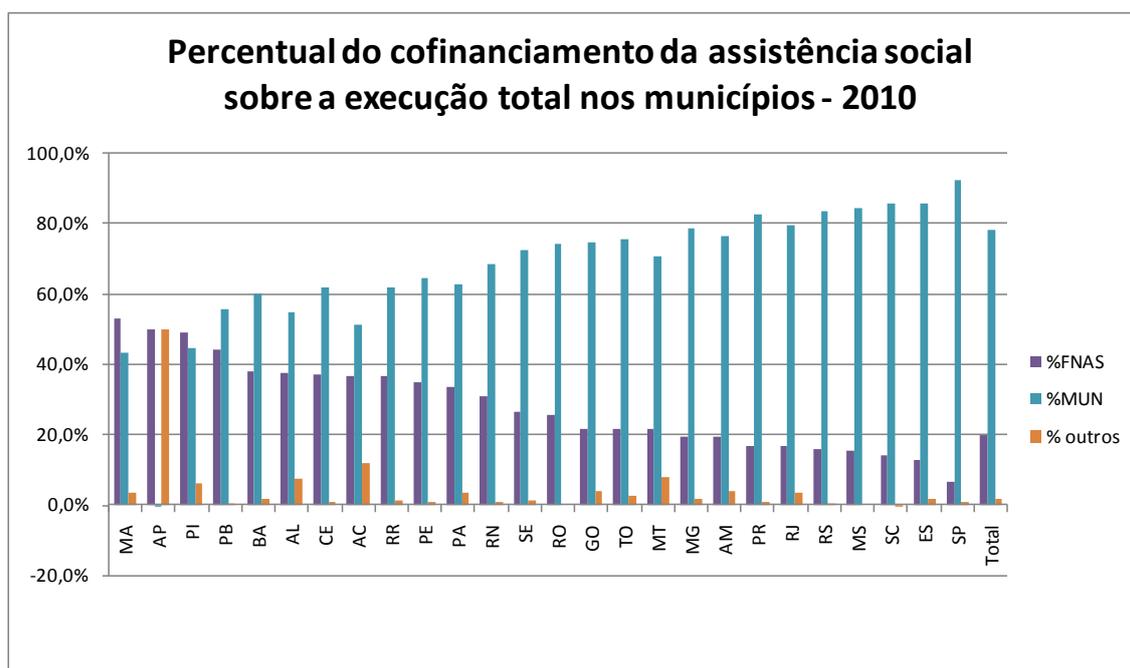
³⁷ Em valores corrigidos pelo IPCA/IBGE até agosto de 2009 (BRASIL, 2009).

socioassistenciais de proteção básica e especial. Dados de 2010 indicam que, na média, 79,6% dos recursos executados pelos municípios na assistência social eram próprios. Aliás, a proporção de recursos próprios executados pelos municípios nessa área tendia a ser menor nos municípios dos estados mais pobres, variando de cerca de 0,1% no estado do Amapá para 93,2 % em São Paulo (BRASIL, 2011d). Esse diagnóstico é confirmado pela Diretora de gestão do SUAS:

Em uma boa parte dos municípios o único recurso que eles têm na conta municipal são os recursos advindos do governo federal. Mas o governo federal tem uma influência muito pequena em municípios grandes. O recurso que eles gastam com serviço é enorme com relação ao que o governo federal coloca. Depende do porte. (Diretora de Gestão do SUAS/SNAS/MDS)

A análise preliminar desse cenário, sujeita à confirmação por meio de uma investigação mais acurada, indica que o percentual de recursos da União executados pelos municípios na oferta de serviços socioassistenciais seria minoritária na média. Dado que a participação dos estados no financiamento da área de assistência social é baixa, também se infere que os recursos dos municípios exercem hoje importante papel no custeio dos serviços socioassistenciais, conforme visualizamos no gráfico abaixo, onde se verifica que, à exceção do Maranhão, Amapá e Piauí, os recursos repassados pelo governo federal via FNAS são inferiores ao montante alocado nessa função pelos próprios municípios.

Gráfico 12: Percentual do cofinanciamento da assistência social sobre a execução total nos municípios (2010)



Fonte: Finbra 2010³⁸; BRASIL (2011d).

Obs. O item 'outros' representa recursos alocados na função assistência social que foram executados pelos municípios, mas não tiveram como fonte nem o FNAS nem o município.

Portanto, se a transferência de renda é principalmente financiada pelo governo federal, e os serviços socioassistenciais pelos municípios, fica fácil entender porque a política assistencial se ressentia de um papel mais efetivo do governo estadual, especialmente na gestão do SUAS. Segundo o IPEA (2011), tal ausência se materializa no apoio técnico insuficiente aos municípios, na omissão de muitos estados na oferta de serviços regionalizados e na irregularidade³⁹ do cofinanciamento dos serviços socioassistenciais.

Ainda no que se refere ao cofinanciamento da assistência social, é curioso notar que os programas de transferência de renda têm levado à concentração da execução orçamentária dessa função no governo federal, diferentemente do que ocorre com as políticas de saúde e educação, conforme quadro abaixo baseado em Afonso (2006).

³⁸Banco de dados Finanças do Brasil (Finbra – Dados Contábeis dos Municípios).

³⁹ Em alguns estados não há cofinanciamento para estes serviços. Em outros, quando há, não ocorre via transferências diretas e regulares (fundo a fundo) (IPEA, 2011).

Tabela 8: Percentual de execução direta de despesa no total alocado na função, nos três níveis de governo em 2004

	Assistência social	Saúde	Educação
União	71,8%	20,3%	14,6%
Estados	9,3%	39,1%	50,1%
Municípios	18,9	40,6%	35,3%

Conceito de execução direta da despesa: despesa realizada menos transferências para outros governos. Fonte: Afonso (2006). Elaboração própria.

Considerando a assistência social numa perspectiva mais ampla, não qual se insere tanto o SUAS como o PBF, argumentamos que seu processo de universalização passou, num primeiro momento, por uma ‘recentralização necessária’ em relação à estruturação da transferência de renda⁴⁰, e vem passando, num segundo momento, por uma ‘descentralização necessária’ tanto para a oferta dos serviços socioassistenciais quanto para articulação de ambas as iniciativas. Isso fica claro quando observamos a crescente articulação do PBF com o SUAS sob a perspectiva das relações intergovernamentais, cujo entendimento é importante para se analisar os rumos tomados pela gestão do Programa como um todo, sobretudo nas dimensões da transferência de renda e das condicionalidades.

Vimos que o modelo de transferência de renda condicionada que se disseminou no Brasil foi aquele associado à educação. Além disso, as iniciativas de transferência de renda que estavam sob responsabilidade da assistência social (PETI e Agente Jovem) não utilizavam o Cadastro Único, um dos motivos pelo qual não foram inseridas no processo de unificação (MONTEIRO, 2011). Portanto, para poder se atribuir à relação entre PBF e SUAS os preceitos relativos à intersectorialidade é importante lembrar que as trajetórias de ambas as iniciativas surgiram e se desenvolveram de forma independente, sob a atuação de comunidades de políticas e epistêmicas diferentes.

A entrada do PBF no campo da assistência social teve início mais específico com a alocação de ambas as iniciativas no mesmo Ministério (MDS), em janeiro de 2004. A articulação com o SUAS, por sua vez, começou a ser construída desde a sua criação em julho de 2005 pela NOB/SUAS, com a estruturação do processo de adesão dos entes federados ao PBF e apoio financeiro às atividades de gestão local do Programa, os quais exerceram papel fundamental na estruturação da dimensão da transferência de renda de forma a alcançar seu objetivo de boa cobertura e focalização.

⁴⁰ O Benefício de Prestação Continuada (BPC) é ainda mais centralizado que o PBF visto ser operado por uma autarquia federal – o Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) – sem intermediação dos estados e municípios.

Posteriormente, essa articulação foi intensificada por outras ações conjuntas, como a integração do PETI ao PBF, a articulação do PROJOVEM e a estruturação do processo de acompanhamento familiar dos beneficiários em situação de descumprimento de condicionalidades, já na perspectiva de alcançar o objetivo de articulação entre serviços e benefícios.

De fato, há um reconhecimento no sentido de que os programas de transferência direta de renda estão fortemente associados à assistência social. Nas palavras de Silva *et al* (2008):

Não resta dúvida de que o processo de desenvolvimento histórico da Política Social brasileira rumo à construção de uma política pública de transferência de renda evidencia que os programas de transferência monetária direta a indivíduos ou a famílias representam elemento central na constituição atual do Sistema Brasileiro de Proteção Social, mormente da Política de Assistência Social. (SILVA *et al*, 2008, p. 101, *grifo nosso*)

Entendemos que o PBF configura-se como programa do campo da assistência social tanto por sua vinculação orçamentária a esta função⁴¹ quanto por compartilharmos da concepção de Jaccoud (2009), segundo a qual, embora seja operado por uma estrutura própria e independente (a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania), configura-se no âmbito da referida Política por: a) ser um benefício não-contributivo; b) operar no âmbito da segurança de renda; c) ter cobertura universal no grupo beneficiário; e d) não contrariar os princípios que regem a Seguridade Social expressos no artigo 194 da Constituição Federal. A essa perspectiva acrescentamos os argumentos de que o *locus* institucional de gestão do PBF foi construído no âmbito do próprio SUAS e de que o público da transferência de renda constitui público prioritário para a oferta dos serviços socioassistenciais.

De forma a contextualizar o papel da assistência social no processo de criação do PBF resgatamos o trabalho de Teresa Cotta (2009), que relata as diversas visões de proteção social que influíram na formulação do Programa, as quais refletiam sobretudo as posições dos participantes dos programas unificados, baseadas nos paradigmas: do desenvolvimento social, da renda básica de cidadania, dos direitos socioassistenciais, da segurança alimentar, da educação, monetarista etc. No que se refere ao predomínio dessas visões na implementação do PBF, a autora identifica duas fases do Programa.

⁴¹ Embora o PBF esteja alocado na função orçamentária da Assistência Social no governo federal ele não está inserido no FNAS, tal como o BPC. Isso implica que apenas 60% do total dessa função seja gerido pelo SUAS.

Entre 2003 e 2004 teriam vigorado as visões ligadas ao paradigma do desenvolvimento humano e à renda básica de cidadania. Já a partir de 2005 teria vigorado a visão do paradigma dos direitos socioassistenciais, em uma variante que trata a assistência social como protagonista dos processos de emancipação social, sinalizando a maior articulação do PBF com esta Política. A primeira fase destacada pela autora coincidiu com o período em que Ana Fonseca esteve à frente do PBF, a qual, ainda durante a discussão da unificação, já havia manifestado ser desfavorável à alocação do PBF na assistência social (FONSECA, 2002 *apud* MONTEIRO, 2011). Já a segunda fase, de maior aproximação com a assistência social, coincidiu com a chegada de Rosani Cunha e sua equipe à direção do Programa no final de 2004, quando o PBF já estava no MDS.

Portanto, embora não tenha sido explicitada na formulação do Programa, como foi o caso da educação e da saúde, a articulação entre PBF e SUAS só foi possível a partir do seu processo de implementação no âmbito do MDS.

De maneira geral, o objetivo inicial do PBF foi alcançar uma boa cobertura e focalização, de forma a alcançar a meta de 11,1 milhões de famílias estabelecida até 2006. Ocorre que, como vimos no capítulo anterior, havia diversas fragilidades dos municípios no cadastramento e acompanhamento das condicionalidades. Além disso, boa parte dos sistemas de informação que instrumentalizavam esses processos estava sob responsabilidade da Caixa, com baixa apropriação por parte do MDS. Nesse contexto, ficou mais evidente para o governo federal sua dependência do poder de implementação dos municípios, de modo que, para resolver esse impasse e conseguir migrar as famílias dos programas remanescentes para o PBF, bem como construir uma base de cadastros consistentes para inclusão de novas famílias, foi necessário construir uma nova estratégia de articulação intergovernamental.

Para tanto, avançou-se na definição das atribuições de cada ente na gestão do Programa, na formalização da respectiva adesão e criação de estratégias de apoio financeiro à gestão local em articulação com o SUAS, de forma a torná-lo o *locus* institucional do Programa no âmbito dos estados e municípios. Embora grosso modo a condução desse processo não tenha se submetido à deliberação da CIT, não é possível dizer que tenha ocorrido sem negociação intergovernamental visto que, como vimos no capítulo anterior, os colegiados nacionais de secretários estaduais (Fonseas) e municipais (Congemas) foram consultados na formulação das diretrizes nacionais do PBF nesse sentido.

Esse esforço permitiu que o PBF conseguisse de fato se expandir para todos os municípios brasileiros e alcançar seu público alvo no prazo previsto. Com isso, o Programa constituiu um arcabouço institucional nos três níveis de governo que permitiu consolidar sua dimensão de transferência de renda com uma boa base cadastral, atualizada periodicamente. A partir de então, alçou um novo desafio, consistente na articulação entre o benefício federal e os serviços sociais básicos no sentido de interromper o ciclo de transmissão intergeracional da pobreza. Jaccoud *et al* (2009) inclusive apontam esse como um dos grandes desafios para consolidação da assistência social como um todo.

Ressalta-se a necessidade de reconhecimento do limite das garantias mínimas de renda como promotoras de bem-estar e desenvolvimento humano e social e, ao mesmo tempo, da afirmação da oferta de serviços como patamar incontornável do enfrentamento da desigualdade e da promoção de oportunidades. (JACCOUD *et al*, 2009, p. 229).

Foi inclusive nessa direção que a relação com o SUAS foi ampliada no sentido da articulação com o PETI⁴² em 2005 e com o Projovem⁴³ em 2008.

A condicionalidade do PETI foi inserida no PBF de forma que as crianças e adolescentes com até 15 anos, em risco ou retiradas do trabalho infantil pelo PETI devem participar dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) no qual deve obter frequência mínima de 85% da carga horária mensal. O PETI contava em maio de 2010 com cerca de 825 mil beneficiários, dos quais cerca de 93% (770 mil) eram público do PBF. Além das condicionalidades de saúde e educação, os beneficiários do PETI incluídos no PBF devem frequentar os SCFV ofertados pela assistência social. Os principais instrumentos envolvidos na integração PETI/PBF são o Cadastro Único, o Sistema de Controle e Acompanhamento da Frequência no Serviço Socioeducativo do PETI (Sispeti) e o Sicon. Entretanto, a articulação da gestão da condicionalidade do PETI com as condicionalidades do PBF ainda encontra-se em fase de estruturação. Além dos problemas de ordem operacional, a integração PETI/PBF enfrenta dificuldades em relação a uma percepção diferenciada por parte da SNAS sobre o potencial que as condicionalidades representam para a oferta de serviços (BRASIL, 2011c).

⁴²Portaria GM/MDS nº 666, de 28 de dezembro de 2005.

⁴³Lei n. 11.692/08 que regulamentou o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem).

Em 2008 também teve início a articulação do Projovem ao PBF, na modalidade ‘Adolescente’, que substituiu o antigo Agente Jovem. Essa modalidade de serviço, de caráter socioeducativo, é voltada exclusivamente para os beneficiários do PBF entre 15 e 17 anos⁴⁴.

A articulação entre serviços e benefício do PBF no âmbito do SUAS foi ampliada num período mais recente em função das famílias em situação de descumprimento de condicionalidades.

Mesmo com o processo gradativo de repercussão do descumprimento das condicionalidades, que permite um tempo⁴⁵ para que o gestor municipal trabalhe as famílias nessa situação de forma a garantir seu acesso aos direitos de saúde, educação e assistência social, passou-se a perceber que, a cada repercussão, diversas famílias eram excluídas do Programa em função desse descumprimento⁴⁶. A situação de exclusão das famílias mais vulneráveis pelo Programa é extremamente incômoda, pois evidencia o fracasso do PBF e das políticas articuladas no processo de superação da pobreza. Dessa forma, passou-se a investir em uma nova perspectiva na articulação entre benefícios e serviços no âmbito das condicionalidades a partir da priorização dos beneficiários da transferência de renda na oferta dos serviços socioassistenciais, com foco naqueles que não conseguem cumprir as condicionalidades⁴⁷.

Nesse sentido, a gestão das condicionalidades passou a contar com ferramentas que conferem maior autonomia aos municípios no acompanhamento das famílias do PBF. Destacamos aqui duas delas, disponíveis no módulo de acompanhamento familiar do Sistema de Condicionalidades (Sicon). A primeira é a possibilidade de que a família apresente recurso quanto ao registro do descumprimento de alguma condicionalidade. Quem analisa esse recurso é o próprio gestor municipal que, se assim entender, pode modificar essa informação no Sicon e reverter uma eventual repercussão indevida sobre o benefício (art. 11 da Portaria GM/MDS n. 321/08). Outra ferramenta ao alcance do gestor municipal consiste na possibilidade de interrupção dos efeitos da repercussão das condicionalidades, a qual deve ser aplicada quando for verificada a impossibilidade da

⁴⁴ Para saber mais: <http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/assistencia-social/psb-protacao-especial-basica/projovem-adolescente-15-a-17-anos/projovem-adolescente-institucional>

⁴⁵ O intervalo que vai do recebimento da advertência, bloqueio, suspensão e cancelamento do benefício é de no mínimo um ano.

⁴⁶ Segundo o Sicon, até dezembro de 2010 haviam sido canceladas 181 mil famílias do PBF e 74,5 mil beneficiários BVJ por descumprimento de condicionalidades.

⁴⁷ A Portaria GM/MDS n. 321/2008 inclui como uma das atividades de gestão de condicionalidades o encaminhamento das famílias beneficiárias em situação de descumprimento para os serviços socioassistenciais.

família em acompanhamento continuar a cumprir regularmente as condicionalidades, nos casos em que a perda do benefício comprometer os resultados das ações realizadas, agravando ainda mais a situação de vulnerabilidade identificada (BRASIL, 2009a).

Foi apenas em 2008 que se deu início ao processo de regulamentação do acompanhamento familiar dos beneficiários em situação de vulnerabilidade, o qual resultou no ‘Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social’. Esse instrumento foi construído em conjunto pela SENARC e pela SNAS, apresentado à CIT do SUAS e, por fim, aprovado, com a incorporação de diversas contribuições de gestores estaduais e municipais⁴⁸.

Segundo o Protocolo, as famílias em situação de descumprimento de condicionalidades, especialmente aquelas com suspensão dos benefícios⁴⁹, integram o público prioritário para o acompanhamento realizado pelos CRAS. O registro desse acompanhamento passou a ocorrer a partir de dezembro de 2009, em módulo específico de acompanhamento familiar do Sicon. Até março de 2011, 969 municípios (17,5%) em todos os estados da federação (à exceção do DF) haviam utilizado esse módulo, havendo registrado 22 mil famílias em acompanhamento ativo (BRASIL, 2011c).

Além de considerar o recente estágio de implementação do módulo de acompanhamento familiar no Sicon, os dados acima devem ser analisados à luz da demanda potencial para esse serviço. Segundo o MDS (BRASIL, 2011c), em média, cerca de 60 mil famílias possuem o benefício suspenso e 20 mil são canceladas a cada bimestre de acompanhamento. Em 2010 houve 1,3 milhões de famílias com repercussões de descumprimento de condicionalidades, das quais 298 mil (22,9%) receberam o efeito de suspensão dos benefícios. Diante disso, verifica-se que o volume de acompanhamento de famílias registrado até março de 2010 (22 mil) representa um percentual pequeno (7%) diante da quantidade de famílias em suspensão (298 mil) nesse período (BRASIL, 2011c).

Todavia, se considerarmos que hoje, no âmbito do SUAS, os recursos destinados aos serviços socioassistenciais são residuais em relação aos destinados à transferência de renda, constituindo 4% do total alocado nessa função pelo governo federal, fica claro que essa ausência de registro é indicativa de problemas maiores na universalização do

⁴⁸ O Protocolo foi formalizado a partir da Resolução CIT nº 7, de 10 de setembro de 2009.

⁴⁹ O Protocolo priorizou o acompanhamento das famílias com suspensão de benefícios tendo em vista que a situação de vulnerabilidade das mesmas poderia ser agravada pela falta de transferência de renda decorrente do cancelamento do benefício.

acesso aos serviços sociassistenciais, cujo financiamento ainda não foi equacionado. A favor desse argumento lembramos que, segundo dados do próprio MDS, ainda que o serviço para as famílias do PBF seja oferecido em mais de 80% dos CRAS, esta estrutura ainda não foi implementada de forma suficiente nos municípios brasileiros⁵⁰.

Ampliar o registro de acompanhamento das famílias em descumprimento é importante para alcance dos objetivos do PBF e constitui hoje um dos maiores desafios da sua articulação com o SUAS. Neste sentido o PBF incluiu o cumprimento dessa atribuição como incentivo financeiro do IGD na última regulamentação do IGD-M (Portaria GM/MDS n. 754/2010) o que, embora não afete a mensuração do indicador, pode acrescentar mais 3% no valor recebido mensalmente pelo município.

O IGD possui ainda o potencial de aumentar a demanda por serviços para as famílias do PBF. No caso das condicionalidades de saúde e da educação, que integram o próprio cálculo do indicador, este efeito é direto na medida em que fixa metas de atendimento e exige um percentual mínimo (20%) de registro do acesso a esses serviços como condição de recebimento dos recursos. Todavia, no caso da assistência social esse efeito é indireto. As condicionalidades do PETI não integram a o cálculo do IGD. Além disso, o acompanhamento das famílias em situação de descumprimento de condicionalidades foi apenas recentemente foi incluído como incentivo financeiro do indicador, não alterando seu cálculo.

Por outro lado, em todos os municípios do país os recursos do IGD são operados no âmbito do órgão gestor local da assistência social e, segundo o próprio MDS (BRASIL, 2007), estão sendo usados pelos municípios na estruturação de suas ações locais, sobretudo em termos de infraestrutura de atendimento dos CRAS. Embora seja importante para o PBF que as unidades da assistência social estejam equipadas e ofereçam serviços de qualidade, não é essa a finalidade do IGD, que se restringe a atividades de gestão do PBF. Tais recursos podem ser usados nesse sentido apenas na medida em que estejam relacionados com a gestão do PBF. Dar conta da oferta de serviços socioassistenciais suficientes para as famílias do PBF é atribuição dos municípios que deve ser priorizada, em termos de financiamento e construção de capacidade institucional, no âmbito do SUAS.

Embora com problemas, é inegável que a assistência social, à exemplo da saúde e da educação, tenha conseguido avançar significativamente no sentido da

⁵⁰ Mais de 10% dos municípios não possuem CRAS e a maior parte deles possui apenas uma unidade, o que pode não ser suficiente conforme o respectivo porte populacional.

universalização de acesso nesses oito anos de PBF e seis anos de implementação do SUAS, ainda que isso tenha ocorrido de forma mais intensa na área da transferência de renda do que na oferta de serviços socioassistenciais. Além disso, de forma semelhante ao que ocorreu com a educação e com a saúde, o padrão de relações intergovernamentais na área de assistência social é, sem dúvida, mais cooperativo hoje do que no início da década de 1990 (FRANZESE, 2010).

Consideramos a metáfora da simbiose ou do mutualismo⁵¹ apropriada para caracterizar a relação entre o PBF e o SUAS. Segundo Odum (1997), o mutualismo caracteriza-se por uma relação tão íntima entre dois organismos a ponto de ser considerada necessária para a sobrevivência de ambos, tendo em vista que ‘bens e serviços’ produzidos por cada um são vitais para o suprimento das necessidades de outro. Tanto a estrutura de funcionamento do SUAS, quanto o papel dos respectivos serviços no enfrentamento da pobreza são essenciais para a institucionalidade do PBF no âmbito dos governos subnacionais. Da mesma forma, os recursos do IGD e os benefícios do PBF são essenciais como subsídios de definição de parâmetros de universalização dos serviços socioassistenciais.

Enfim, a relação entre PBF e SUAS é a mais ampla das suas interfaces intersetoriais e, embora ambas se incluam hoje no setor da assistência social, cada uma possui uma trajetória distinta que permitem abordar como intersetorial sua relação. Como vimos no capítulo anterior, a intersetorialidade com o SUAS foi a estratégia adotada pelo PBF para enfrentar o dilema de implementação no federalismo brasileiro, de forma a alcançar sua boa cobertura e focalização. Nesse capítulo evidenciamos o aprofundamento dessa relação em função do objetivo de articulação entre serviços e benefícios perseguido pelo PBF nesse período mais recente. Em ambos os casos, a articulação com o SUAS evidenciou a crescente importância dos municípios, principalmente, como implementadores do PBF, demandando sempre algum grau de negociação intergovernamental para implementação das suas diretrizes nacionais, corroborando dessa forma para evidenciar a insuficiência da teoria da recentralização para explicar a trajetória do Programa.

⁵¹Utilizada na Ecologia para caracterizar a relação mutuamente positiva entre organismos distintos.

6.4 O Fórum Intersetorial e Intergovernamental de Gestão das Condicionalidades

O 'Fórum Intersetorial e Intergovernamental de Condicionalidades do PBF' foi formalizado por meio da Portaria Interministerial MDS/MEC/MS n. 2, de 16 de setembro de 2009, sendo integrado por representantes do MDS, do MEC, do MS e das entidades de representação de estados e municípios nas três áreas⁵².

Segundo Cunha e Câmara (2008) a ideia desse Fórum surgiu em meados de 2007 a partir da constatação da insuficiência da negociação intergovernamental no âmbito de cada política setorial para encaminhamento das demandas recorrentes pela construção de consensos intersetoriais no PBF. Como fundamento da sua criação, os autores apontam a necessidade de se firmar um compromisso mútuo das três políticas em relação aos objetivos das condicionalidades do PBF.

A materialização do conceito de condicionalidades no Bolsa Família, do reforço do direito de acesso e do monitoramento das situações de não cumprimento como forma de identificar vulnerabilidades não podem se materializar caso não sejam assumidas pelos três setores de políticas de públicas, nas três esferas de governo (CUNHA e CÂMARA, 2008, p. 15).

Nesse sentido, a ex-Secretária aponta a importância de que as articulações intersetoriais para o PBF incluíssem as demais esferas de governo, dado que os sistemas de políticas articulados atuam sob a ótica descentralizada.

Não adiantava ser um processo de validação exclusivamente pela União, então no Fórum Intersetorial a gente tentou trazer os gestores dos estados e municípios e federal nas três áreas de operação do Programa (assistência, educação e saúde). (ex-Secretária Nacional de Renda de Cidadania/MDS)

Depois de ter funcionado quase dois anos de maneira informal, o Fórum foi institucionalizado em 2009. Inicialmente suas reuniões deveriam ser bimestrais mas, na prática, elas têm ocorrido uma vez por ano. O Fórum atua como uma instância de negociação, construção de consensos e integração das políticas públicas nas três esferas de governo para o acompanhamento das condicionalidades do PBF. Possui caráter consultivo, sem função de deliberação. Portanto, não se propõe a substituir as instâncias de negociação intergovernamental de cada política envolvida, mas busca

⁵²Participam desse Fórum os titulares dos seguintes órgãos e entidades: Senarc/MDS, SNAS/MDS, SAS/MS, Secad/MEC, Consed, Conass, Fonseas, Congemas, Undime e Conasems.

primordialmente aperfeiçoar o papel das condicionalidades, negociar e articular a participação dos demais níveis de governo e a responsabilização política dos atores.

Como principais iniciativas articuladas no âmbito do Fórum destacamos: (1) o entendimento comum sobre a definição, fundamentos e objetivos das condicionalidades do PBF no âmbito das três políticas e (2) a ação de não-localizados na educação.

O primeiro caso diz respeito a documento elaborado em 2008, não publicado oficialmente, o qual implica o reconhecimento explícito das três políticas acerca do papel proativo do poder público em assegurar o acesso aos direitos sociais básicos e a necessidade de se priorizar, no âmbito dos seus serviços, as famílias que não conseguem cumprir as condicionalidades do PBF.

Com as condicionalidades do Programa Bolsa Família procura-se reforçar a articulação entre direitos sociais garantidos constitucionalmente, capacidade de oferta pública dos serviços e seu potencial de expansão. Assim, o acompanhamento das famílias quanto às condicionalidades não representa o exercício de vigilância e controle sobre os beneficiários, mas sim o papel proativo do poder público em assegurar o acesso e a garantia de direitos. O seu não cumprimento deve ser considerado um sinalizador para a atuação prioritária do Estado na busca da garantia do acesso aos direitos de cidadania preconizados na Constituição Federal. (BRASIL, 2010d, item 6, grifo nosso).

No caso dos alunos não-localizados, desde 2008 a SENARC vem desenvolvendo em parceria com o MEC ações específicas de bloqueio dos benefícios de famílias com crianças e adolescentes sem informação de frequência escolar, no sentido de incentivá-las a procurar o poder público para atualização das informações cadastrais e consequente desbloqueio do benefício⁵³. Essa ação se repetiu em 2009⁵⁴ e 2011⁵⁵, sendo que, nesse último ano, também envolveu parceria com a assistência social para localização dessas famílias.

A articulação de estratégias para ampliação do registro das informações sobre o acompanhamento das condicionalidades tem portanto sido um dos principais temas tratados pelo Fórum, sinalizando uma preocupação comum das três políticas quanto à efetiva universalização do acesso da população mais pobre aos serviços sociais básicos. Outra preocupação do Fórum consiste na definição de responsabilidades governamentais e setoriais para acompanhamento das famílias que não cumprem condicionalidades (BRASIL, 2008c). Nesse sentido, reconhece a necessidade de

⁵³Instrução Operacional nº 25 SENARC/MDS, de 05 de setembro de 2008.

⁵⁴Instrução Operacional nº 32 SENARC/MDS, de 12 de agosto de 2009.

⁵⁵Instrução Operacional Conjunta nº 08/2011 – SENARC/SNAS/MDS.

implementação de protocolos para garantir a integração dos serviços e o trabalho intersetorial no encaminhamento das famílias aos serviços disponíveis nos municípios. É nesse contexto que se insere o desenvolvimento do já mencionado “Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda” no âmbito do SUAS. Uma terceira possibilidade, ainda não efetivada, é o desenvolvimento de um protocolo de integração intersetorial entre o MDS, o Ministério da Educação e o Ministério da Saúde, para regular o fluxo de atendimento mais amplo às famílias em descumprimento de condicionalidades (ata da 91ª reunião da CIT, 2010).

A ideia do Fórum é pertinente à complexidade da gestão intersetorial e intergovernamental do PBF, sobretudo no âmbito da gestão das condicionalidades. Os temas tratados são de grande relevância e seus integrantes possuem legitimidade junto aos estados e municípios, podendo efetivamente mobilizá-los no sentido de alcançar os objetivos do Programa. Além disso, a ideia da criação de um espaço privilegiado de preparação do processo decisório sobre as diretrizes nacionais do Programa faz sentido na medida em que o PBF encontra dificuldade em ser priorizado no âmbito das instâncias de pactuação intergovernamental das políticas setoriais, como relata a ex-Secretária Nacional de Renda de Cidadania.

O PBF é muito difícil de entrar na agenda cotidiana das políticas. Entra como se fosse um apêndice, como se fosse um adendo. Então se eu tenho milhares de famílias que não são atendidas na atenção básica, que eu sei quem são, que eu sei onde elas estão, isso não representa uma agenda suficientemente forte para ser priorizada pela saúde, por exemplo. Se eu tenho inúmeras crianças fora da escola, e a responsabilidade de ofertar esse serviço é do município na área de educação, [...] isso não entra [automaticamente] como uma agenda prioritária do MEC por exemplo. (ex-Secretária Nacional de Renda de Cidadania/MDS)

Para a ex-secretária, a existência do Fórum se justifica principalmente em virtude das políticas de educação e saúde, dado que as discussões com a assistência social são internas ao mesmo Ministério:

Eu considero um espaço absolutamente importante porque é uma agenda intersetorial [...] Não é uma agenda só da assistência ou do MDS. Para que ele [O PBF] de fato se efetive como ações que tenham repercussão nos resultados das políticas setoriais, que é o que se pretende, essas decisões têm que estar pactuadas nos três níveis, senão a gente não consegue fazer com que lá na ponta as coisas sejam executadas como se pretendia. (ex-Secretária Nacional de Renda de Cidadania/MDS)

Embora o Fórum possa de fato ajudar a orientar a priorização da oferta dos serviços sociais básicos para as famílias mais vulneráveis, todo esse potencial ainda não foi plenamente desenvolvido. Não obstante persista desde 2007, a ausência de uma regularidade das reuniões do Fórum indica que ainda não é a principal instância de discussão das questões relativas às condicionalidades do PBF. Depois que foi institucionalizado em setembro de 2009, por exemplo, o Fórum só se reuniu duas vezes, em março de 2010 e setembro de 2011. Nesse período decisões importantes foram tomadas no âmbito das políticas setoriais articuladas sem que necessariamente fossem discutidas no Fórum⁵⁶. Ademais, a visão que os parceiros intersetoriais têm a respeito do seu funcionamento indica a necessidade de melhoria na dinâmica das reuniões, sobretudo no que se refere à postura do PBF em relação às demais políticas que, segundo os entrevistados da saúde e da educação, tem sido mais no sentido de cobrança do que de parceria para construção conjunta de estratégias:

Cada um ia lá, prestava contas da sua ação, que fez isso, que fez aquilo, discutia coisas políticas. Óbvio que aumentava o diálogo e dava um certo exemplo, acho que tem esses fatores importantes do exemplo para estados e municípios do que aqui é feito, enfim, mas ele [o Fórum], [...] não era o espaço de aprofundar melhorias, ele tem esse potencial, [...]mas teria que ser totalmente reconfigurado [...], ser rotativo, porque eu acho que a dificuldade intersetorial é muito grande.(ex-coordenadora geral da CGPAN/SAS/MS)

[O Fórum] atuava muito na linha de cobrança, prestação de contas, menos de parceria [...] não era aquela instância em que se construía a parceria, que se enxergava o outro como possível parceiro, então era um trabalho meio difícil do ponto de vista de estruturação organizacional. (ex-Diretor da SECAD/MEC)

Ainda sobre o Fórum, a ex-Presidente do Congemas considera que, embora tenha começado bem, tratando de um tema importante que foi a própria definição coletiva do conceito de condicionalidades, ele não tem conseguido alcançar seus objetivos e deve ser aperfeiçoado.

O Fórum intersetorial tem tido pouca funcionalidade, acho que teve um ano ou dois que funcionou bem [...] no comecinho dele funcionou bem [...] quando começou a se discutir as condicionalidades. (ex-Presidente do Congemas)

⁵⁶ Por exemplo, a regulamentação do acompanhamento familiar como incentivo financeiro do IGD-M (Portaria GM/MDS n. 754/2010) e a parceria entre MEC, Senarc e SNAS para identificação dos alunos beneficiários não localizados na educação (Instrução Operacional Conjunta nº 08/2011 – SENARC/MDS).

A gestão do PBF reconhece a dificuldade de articulação das expectativas das três políticas, nos três níveis de governo:

Conseguir agregar três políticas, gestores estaduais e municipais correspondentes, manter uma agenda de reunião e de acompanhamento dos encaminhamentos que foram tomados [...] foi muito complicado, tanto que em 2009 a gente conseguiu fazer só uma reunião e em 2010 outra⁵⁷. (ex-Secretária Nacional de Renda de Cidadania/MDS)

Enfim, por si só, a iniciativa do Fórum representa uma significativa oportunidade de ampliação da negociação federativa na gestão do PBF. Todavia, consideramos que, embora tenha potencial de efetivamente qualificar o processo decisório das articulações intersetoriais do PBF, de modo a acelerar sua tramitação no âmbito das instâncias de deliberação intergovernamental dos sistemas de políticas públicas, é inegável que precise de uma reestruturação na sua forma de funcionamento, de modo a construir um espaço de construção e legitimação de parcerias que se desdobrem na efetiva implementação das diretrizes nacionais do PBF no nível local.

6.5 Conclusão: Limites da coordenação federativa do PBF no sentido do reforço de acesso aos direitos sociais básicos

O desenho do PBF lhe confere grande potencial de contribuir para a universalização do acesso aos serviços sociais básicos de saúde, educação e assistência social, a partir da sua interface com os respectivos sistemas de políticas públicas.

Essa interface se dá principalmente na dimensão das condicionalidades, a partir da premissa de que a atuação intersetorial dará conta de uma abordagem integral da situação de vulnerabilidade em que vivem as famílias beneficiárias. No caso da assistência social destacam-se ainda os desdobramentos intersetoriais relativos à dimensão da transferência de renda, de modo a fortalecer o próprio processo de implementação do SUAS.

Ao se analisar as principais estratégias do PBF para a articulação entre serviços e benefícios, na lógica da universalização que caracteriza essas políticas, verifica-se o desafio representado pela interface entre a estrutura centralizada da transferência de renda e a estrutura descentralizada de prestação dos serviços oferecidos pelos sistemas de políticas públicas. Essa situação ilustra o dilema da implementação das políticas

⁵⁷ Em setembro de 2011 foi realizada a 3ª reunião do Fórum após sua institucionalização.

sociais, orientadas pela homogeneidade, num modelo federativo brasileiro que se caracteriza pela heterogeneidade dos entes federados.

Um aspecto importante para que as condicionalidades cumpram seu objetivo de reforço de acesso a direitos consiste na necessidade de que as informações sobre as vulnerabilidades encontradas junto às famílias sejam compartilhadas, de modo a subsidiar a elaboração de estratégias intersetoriais de enfrentamento da pobreza. Nesse sentido destacamos a importância do Sicon, o qual reúne os resultados individualizados contidos nos sistemas das três políticas e do PBF.

Para além de assegurar que a oferta desses serviços chegue de fato aos beneficiários do PBF no município, o principal desafio comum às três políticas, ainda que com diferentes graus de complexidade, consiste na necessidade de se elevar os indicadores de registro do acompanhamento do acesso das famílias do PBF aos respectivos serviços. No caso da educação, estima-se que haja em torno de 1,8 milhões de crianças e adolescentes não localizados no acompanhamento da frequência escolar (novembro/2010). No caso da saúde calcula-se que cerca de 2,7 milhões de famílias não foram buscadas pelo poder público municipal no sentido de verificar seu efetivo acesso aos serviços de saúde materno-infantil (2º semestre/2010). No caso da assistência social, ainda não ocorre o registro da informação sobre o acesso dos 770 mil beneficiários do PETI aos serviços de convivência e fortalecimento de vínculos. Até março de 2011, apenas 22 mil famílias possuíam registro de acompanhamento familiar no Sicon. Isso representa apenas 7% do universo de famílias que em 2010 estiveram na situação de suspensão de benefícios em virtude do descumprimento de condicionalidades⁵⁸, consideradas prioritárias pelo Protocolo de Gestão Integrada.

Uma das maiores dificuldades para o aumento do registro do acompanhamento das condicionalidades hoje está na complexidade dos serviços que envolvem a oferta dos serviços, sobretudo nas áreas de saúde e assistência social (FORSBERG, 2011; BICHIR, 2011).

Essa constatação evidencia um tema ainda controverso entre as políticas setoriais, de que embora se tenha avançado muito na universalização das políticas de saúde e educação principalmente (já que a constituição da assistência social como política pública é bem mais recente), elas ainda têm dificuldade de alcançar a população mais pobre: “Para as políticas setoriais, é como se tivesse dado, é um direito universal

⁵⁸ Muito próximas portanto de perder seu benefício caso reiterem esse descumprimento.

que, pelo fato de ser universal, está dado, todo mundo tem acesso, é atendido, e quando você vai para a realidade das famílias a gente vê que não é bem assim” (ex-Secretária Nacional de Renda de Cidadania/MDS).

Apontamos a intersectorialidade do PBF, mais especificamente no âmbito da dimensão das condicionalidades, como instrumento que evidenciou a estrutura federativa de oferta de serviços – baseada em sistemas descentralizados de políticas públicas – como limite da coordenação federativa do Programa.

Como vimos no capítulo anterior, ainda que suas estratégias incorporem algum grau de negociação intergovernamental no seu sentido mais informal, o PBF tem tido dificuldade de se inserir de fato no centro das discussões das instâncias de deliberação intergovernamental desses sistemas.

O que a gente vê quando observa essas instâncias intergovernamentais das três políticas (saúde, educação e assistência), é que é muito difícil você priorizar nessas reuniões a agenda do Programa. É como se as ações para o PBF fossem uma coisa meio apartada da política de educação e saúde e mesmo da assistência. (ex-Secretária Nacional de Renda de Cidadania/MDS)

A priorização dos beneficiários do PBF em normativos próprios das políticas setoriais, como o ‘Pacto pela Vida’ na saúde, o ‘Compromisso Todos pela Educação’ e o ‘Protocolo de Gestão Integrada do SUAS’, constituiu estratégia importante do ponto de vista simbólico. Todavia, a forma como vem sendo trabalhada pouco impactou os processos de acompanhamento, de modo que ainda não conseguiu produzir alterações suficientes na forma de prestação desses serviços para os beneficiários do PBF. Assim, consideramos que as atuais estratégias de coordenação federativa adotadas pelo PBF junto aos sistemas descentralizados de políticas públicas precisam ser aperfeiçoadas.

Para que o Programa passe a ser de fato priorizado no âmbito dos sistemas de políticas públicas faz-se necessário sua melhor incorporação na lógica de pactuação intergovernamental dos serviços, os quais, diferentemente da transferência de renda, são amplamente cofinanciados pelos estados e municípios. Para tanto, se deve aperfeiçoar o nível de intersectorialidade entre o PBF e essas políticas, no sentido de que as mesmas ampliem as estratégias de promoção da oferta e monitoramento do acesso das famílias mais pobres aos seus serviços, como de fato têm sinalizado as recentes mudanças das regras de funcionamento da atenção básica no SUS⁵⁹.

⁵⁹ Recentemente, em julho de 2011, foi criado o Programa Nacional de Melhoria do Acesso e da Qualidade da Atenção Básica (Pmaq), por meio da Portaria MS n. 1654 de 19 de julho de 2011, o qual

Dada a lógica de acompanhamento individualizado nos sistemas de informação que orientam sua gestão, o PBF materializa as falhas de universalização das políticas sociais sem, no entanto, prover instrumentos para que esse problema seja resolvido. De fato isso está além da sua responsabilidade, sobretudo nos casos de falhas de oferta de serviços de saúde e educação, que operam em setores independentes. Todavia, tendo em vista que o PBF atua no campo da assistência social, tanto quanto o SUAS, consideramos que o Programa tem potencial de contribuir mais do que vem fazendo atualmente para a universalização do acesso aos serviços socioassistenciais. Para isso, precisa rever suas estratégias de coordenação federativa e envolver mais os estados e municípios, a partir das próprias estruturas de representação dos mesmos na CIT.

Visto que são os municípios os principais responsáveis pela oferta dos serviços, faz-se necessária a disponibilização de sistemas de informação adequados, recursos físicos e humanos para a apuração e registro das informações, bem como capacitação de seus usuários. A construção da capacidade institucional dos municípios para fazer frente à demanda do PBF evidencia a necessidade de envolvê-los mais no processo decisório sobre a formulação das diretrizes nacionais do PBF na área das condicionalidades, dado que também respondem por boa parte do financiamento dos serviços envolvidos, demandando maior grau de descentralização da coordenação federativa do Programa.

É também na lógica de compartilhamento de objetivos entre o PBF e as três políticas que se deve atentar para o fato de que a localização dessas famílias, mulheres, crianças e adolescentes sem informação sobre o acesso aos serviços sociais demanda uma ação mais integrada junto às três políticas, como expressa nosso entrevistado da área da educação, cuja perspectiva pode ser aplicada a todas as políticas setoriais.

Não dá para imaginar que as políticas setoriais ocorram de forma isolada para fazer com que determinadas famílias, localidades e contextos possam ter uma qualidade na progressão escolar... A educação não resolve sozinha os problemas da educação, é uma ilusão achar isso. (ex-Diretor da SECAD/MEC)

A criação do Fórum Intersetorial e Intergovernamental de Gestão das Condicionalidades vem nesse sentido, sinalizando não apenas o reconhecimento da necessidade de se avançar na articulação intersetorial para enfrentamento da pobreza, mas também a importância de se coordenar os três níveis de governo para isso. Todavia, as dificuldades na coordenação do Fórum por parte da Senarc têm limitado seu

inclui indicadores relacionados ao PBF e ao acompanhamento das condicionalidades de saúde como diferencial no repasse de recursos aos entes federados.

potencial como espaço de preparação do processo decisório para que a tramitação de novas diretrizes nacionais do PBF nas instâncias de pactuação intergovernamental de cada sistema acompanhe a celeridade com que as ações do Programa vêm sendo implementadas.

Além da articulação entre os serviços e benefícios contribuírem para ampliar o reconhecimento do governo federal sobre sua dependência do poder de implementação dos governos subnacionais, o fato de uma política intersetorial, em princípio centralizada, ter que se relacionar com políticas setoriais descentralizadas, demanda a adoção de uma postura de negociação que, imprescindível para a articulação intersetorial, vem se expandindo para a arena intergovernamental, de forma a ampliar a incorporação dos interesses e demandas dos governos subnacionais nas decisões do centro.

Essa constatação contribui para evidenciar a insuficiência das teorias da recentralização para explicar a trajetória do PBF na medida em que, ainda que haja uma concentração de poder no governo federal para decisão final sobre suas diretrizes nacionais, há espaço de incorporação das demandas dos governos subnacionais na sua formulação e implementação – na verdade, mais do que espaço de incorporação, há uma necessidade de o governo federal incorporar os governos subnacionais, de modo a incrementar a legitimidade e o desempenho da própria política.

Dessa forma, tal como na dimensão da transferência de renda, encontramos tendências centralizadoras e descentralizadoras também na implementação da dimensão de condicionalidades do PBF.

Em suma, na dimensão das condicionalidades o PBF conseguiu, em alguma medida, adentrar os protocolos, pactos e compromissos federativos negociados nas respectivas instâncias intergovernamentais de deliberação de cada sistema de política pública articulado. Além disso, o Programa vem conseguindo montar redes de gestores dos três níveis de governo para sua implementação no âmbito das três políticas, ainda que com diferentes níveis de mobilização e consolidação. Outra perspectiva federativa interessante é que o PBF vem conseguindo modificar a lógica de oferta dos serviços sociais básicos, mediante a alteração de procedimentos em sua estrutura de oferta, como a busca ativa e o registro do acesso dos seus beneficiários a estes serviços. Todavia, embora importantes, tais estratégias ainda não foram suficientes para alcançar seu objetivo de articulação entre serviços e benefícios, dado a persistência de um grande contingente de beneficiários a serem acompanhados.

Com vistas a verificar a pertinência do argumento a favor da maior apropriação do tema do PBF pelos sistemas de políticas públicas, de modo a ampliar sua inserção nos processos de pactuação federativa específicos das políticas setoriais, buscamos no próximo capítulo analisar como vem se dando a interface entre PBF e SUAS sob a perspectiva da negociação federativa, dado que é justamente com esse Sistema que se dá a articulação mais importante para o Programa.

Capítulo 7 – A articulação federativa entre PBF e SUAS no âmbito da assistência social

Para entender melhor os sucessos e limites da coordenação federativa do PBF consideramos importante aprofundar a análise sobre como vem se dando sua discussão nos fóruns federativos dos sistemas de políticas públicas com os quais se articula. Nesse sentido, finalizamos a Tese com esse capítulo onde analisamos de que forma o Programa tem se inserido nas discussões da Comissão Intergestores Tripartite (CIT) do SUAS, bem como quais são as principais visões dos seus participantes a respeito da coordenação federativa do Programa.

Como vimos demonstrando nos capítulos anteriores, a administração do aspecto intersetorial do PBF se desenvolveu em meio à necessidade de se enfrentar o dilema de implementação das políticas sociais no federalismo brasileiro, evidenciado pela crise que se abateu sobre o Programa em 2004.

Ocorre que, embora a articulação analisada nesse capítulo tenha permitido a criação de uma base institucional local para o PBF e, ao mesmo tempo, fortalecido o processo de implementação do SUAS, ela não ocorreu sem conflitos, tendo em vista que ambas as iniciativas possuem comunidades de políticas diferentes e trajetórias específicas que não foram automaticamente integradas com sua alocação no mesmo Ministério. Esta, inclusive, é a principal discordância entre ambos os segmentos: a SNAS entende que o PBF deve ser incluído na lógica do SUAS, enquanto a Senarc crê que, embora seja importante o entrelaçamento do PBF com o SUAS, o Programa deve preservar sua autonomia decisória em relação aos ritos da CIT, de modo manter a flexibilidade e celeridade na conformação dos arranjos intergovernamentais para formular e decidir sobre suas diretrizes de implementação.

Nesse capítulo aprofundamos a análise da relação entre PBF e SUAS de modo a verificar em que medida são enfrentados os conflitos decorrentes de duas formas diferentes de atuar sobre os problemas sociais, no sentido de avançarem para a complementaridade e sinergia, como pressupõe a articulação entre serviços e benefícios.

Isso é importante, pois, da mesma articulação, é possível verificar resultados divergentes. Verificamos no capítulo 5 o sucesso da articulação entre SUAS e PBF para implementação da dimensão da transferência de renda, de forma a alcançar uma boa cobertura e focalização. Já no capítulo 6 verificamos as dificuldades dessa relação no

que se refere à dimensão das condicionalidades para articulação do benefício aos serviços socioassistenciais, sobretudo no que se refere ao baixo registro do acompanhamento das famílias em situação de descumprimento de condicionalidades. O que difere uma e outra situação está no fato de que a primeira focava a estruturação da gestão dos benefícios, e a segunda, da gestão dos serviços.

Além desses fatores, consideramos que a análise sobre as discussões relativas à coordenação federativa do PBF no âmbito da CIT SUAS se justifica, dentre outros motivos, pelas seguintes constatações:

- (1) as duas iniciativas atuam no campo da assistência social, embora possuam conflitos decorrentes de trajetórias independentes, os quais se manifestam sobretudo no nível federal, no MDS;
- (2) o SUAS constitui o principal sistema de política pública articulado pelo PBF, visto englobar ações das dimensões de transferência de renda e condicionalidades; e
- (3) o PBF tem grande potencial para contribuir no sentido da ampliação da universalização dos serviços socioassistenciais ofertados pelo SUAS.

Considerando que PBF e SUAS são iniciativas comandadas por órgãos distintos no nível federal, mas se articulam em função de atuarem na mesma área de política social, procuramos nesse capítulo responder às seguintes questões: (1) Como o PBF é tratado no âmbito da CIT SUAS? (2) Qual a visão dos participantes dessa instância de pactuação intergovernamental em relação à: (a) articulação entre PBF e SUAS para o combate à pobreza e (b) da cooperação intergovernamental adotada na implementação do Programa.

Na primeira parte analisamos o nível de inserção do tema do PBF nas discussões da CIT desde 2003, ano da sua criação, indicando os temas mais recorrentes e o nível de aprofundamento das discussões sobre os mesmos, tendo como base as atas de reuniões ocorridas até 2010. Na segunda parte, verificamos como gestores do PBF e da assistência social que participaram da CIT, nesse período, visualizam esse processo sob as perspectivas da articulação entre o PBF e o SUAS para o enfrentamento da pobreza e da cooperação intergovernamental adotada na implementação do Programa. Na terceira parte apresentamos as conclusões da análise, indicando avanços e desafios para o aperfeiçoamento dessa articulação entre ambas as iniciativas mais importantes da assistência social brasileira na atualidade.

7.1 As discussões sobre o PBF na Comissão Intergestores Tripartite (CIT) do SUAS

Nessa seção fazemos uma breve análise das discussões sobre o PBF no âmbito da CIT, a partir dos resumos executivos das reuniões realizadas desde o ano de criação do Programa, em 2003. Para tanto, identificamos quais temas do PBF foram abordados e o nível de profundidade com que foram discutidos, de forma a compreender até que ponto foram apenas mencionados em informes; constituíram uma espécie de compartilhamento de estratégias pré-definidas no nível federal; ou se foram objeto de efetiva pactuação intergovernamental.

Em 2003, o Cadastro Único e o processo de unificação dos programas de transferência de renda do governo federal foram discutidos em todas as 5 reuniões da CIT que ocorreram aquele ano (37^a a 41^a atas das reuniões da CIT SUAS, 2003). Em uma dessas ocasiões a CIT chegou a pleitear formalmente o comando desse novo Programa para a assistência social (39^a ata da reunião da CIT SUAS, 2003). Outra preocupação manifestada durante a formulação do mesmo referia-se a como estados e municípios seriam inseridos no seu desenho. Interessante constatar que, já nesse período se pleiteava tanto o apoio financeiro aos municípios para subsidiar as ações de cadastramento (38^a e 40^a atas das reuniões da CIT SUAS, 2003) quanto a articulação do PBF ao PAIF (39^a ata da reunião da CIT SUAS, 2003). Embora nenhum desses temas tenha sido objeto de pactuação, eles foram apresentados na CIT por representantes do governo federal no sentido de informar e coletar as impressões dos seus membros sobre os mesmos.

O PBF foi discutido em todas as 7 reuniões da CIT em 2004. Nas 2 primeiras reuniões após a criação do MDS, cuja estrutura integrou o Fome Zero, PBF e assistência social, houve a participação do Secretário responsável pelo PBF (42^a e 43^a atas das reuniões da CIT SUAS, 2004) com o objetivo de apresentar com mais detalhes as estratégias do novo Programa. Nessas ocasiões voltou-se a discutir propostas de apoio financeiro para a gestão local do Cadastro Único e a articulação do PBF com o PAIF, na perspectiva de priorização dos beneficiários do Programa nos serviços oferecidos pelo segundo. A pactuação federativa para integração de programas estaduais e municipais ao PBF (43^a e 44^a atas das reuniões da CIT SUAS, 2004) e as possibilidades de sua articulação com o PETI (42^a, 43^a, 45^a e 46^a atas das reuniões da CIT SUAS, 2004) também foram objeto de discussão em diversas reuniões durante o ano. Interessante notar que na 49^a reunião ocorrida em novembro de 2004, durante a crise que se

instaurou sobre a baixa qualidade sobre a gestão municipal do PBF, a CIT firmou compromisso de encaminhamento das denúncias contra o Programa, demonstrando encampá-lo na sua esfera de gestão.

Em 2005 o tema do PBF esteve presente em apenas 4 das 9 reuniões da CIT ocorridas naquele ano (50^a a 58^a atas das reuniões da CIT SUAS, 2005), limitando-se a menções sobre sua articulação com o PETI (50^a e 57^a atas das reuniões da CIT SUAS, 2005), sobre o apoio financeiro à atualização cadastral (54^a ata da reunião da CIT SUAS, 2005) e o movimento de adesão dos municípios que ocorria naquele período (56^a ata da reunião da CIT SUAS, 2005). Ressalta-se que, justamente na fase em que se inicia uma articulação mais forte do PBF com o SUAS, ele não tenha aparecido como tema importante na CIT, evidenciando que as articulações nesse sentido se limitaram ao governo federal, dentro do MDS.

Em 2006 o PBF voltou a aparecer com mais frequência na CIT, em 6 das 8 reuniões, sobretudo no que se refere à sua articulação com o PETI (59^a, 60, 62^a e 63^a atas das reuniões da CIT SUAS, 2005). Na 61^a reunião houve participação da Secretária do PBF, ocasião em que foram relatadas atividades realizadas e apresentadas propostas de estratégias sobre cadastro, adesão, IGD, articulação entre PBF e PAIF, bem como projeto de educação à distância dos gestores do PBF e do SUAS que seria realizado nos anos seguintes. Na 62^a reunião ocorreu o relato de reuniões entre Senarc e FONSEAS, sobre apoio financeiro aos estados, e entre Senarc e Congemas, sobre a articulação PETI/PBF e IGD.

Em 2007 ocorreu a primeira oportunidade de negociação intergovernamental mais efetiva de mudanças na gestão do PBF. Na 68^a reunião da CIT a Secretária do PBF propôs a inclusão de metas relativas à gestão do Programa dentre as prioridades do Pacto de Aprimoramento da Gestão Estadual que estava em discussão no SUAS, a qual foi aceita pelos membros da CIT e teve seus termos discutidos na reunião seguinte (69^a ata da reunião da CIT SUAS, 2007). Nessa ocasião, inclusive, o Congemas chegou a sugerir que a Senarc tivesse assento na CIT, tendo em vista a necessidade de superar o “afastamento que está ocorrendo atualmente entre a SENARC e a gestão da Assistência Social” (68^a ata da reunião da CIT SUAS, 2007). Nesse ano, o PBF foi mencionado em 6 das 8 reuniões da CIT, em assuntos como o IGD (68^a a 70^a atas das reuniões da CIT SUAS, 2007), articulação com o PETI (66^a e 67^a), Projovem (69^a ata da reunião da CIT SUAS, 2007) e priorização de beneficiários PBF nos projetos de inclusão produtiva da proteção social básica (68^a ata da reunião da CIT SUAS, 2007).

Embora em 2008 o PBF só tenha aparecido em apenas 4 das 9 reuniões da CIT, foi nesse ano que teve início a discussão de um protocolo orientador da priorização dos beneficiários do PBF em descumprimento de condicionalidades nas ações do PAIF desenvolvidas no âmbito dos CRAS (74^a e 76^a atas das reuniões da CIT SUAS, 2008), contando inclusive com a participação da Senarc para tanto. A criação de um IGD para os estados no âmbito do Pacto de Aprimoramento da Gestão Estadual (76^a e 81^a atas das reuniões da CIT SUAS, 2008), a articulação com o PETI (81^a ata da reunião da CIT SUAS, 2008) e as ações de inclusão produtiva para os beneficiários do PBF (74^a e 76^a atas das reuniões da CIT SUAS, 2008) também foram temas do PBF mencionados nas reuniões, mas sem maiores aprofundamentos.

A efetiva pactuação sobre o Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda só ocorreu de fato em 2009 (84^a, 85^a, 87^a e 89^a atas das reuniões da CIT SUAS, 2009). Nesse ano também houve a participação da Secretária do PBF na 85^a reunião, ocasião em que apresentou as diretrizes de expansão do Programa para 12,9 milhões de famílias e relatou a oficialização do Fórum Intersetorial e Intergovernamental de Condicionalidades. Nesse ano também foram mencionados na CIT assuntos de cadastro e condicionalidades (85^a ata da reunião da CIT SUAS, 2009), IGD (87^a ata da reunião da CIT SUAS, 2009) e articulação de programas complementares ao PBF, (83^a e 87^a atas das reuniões da CIT SUAS, 2009) bem como se relatou reunião específica entre Senarc, Fonseas e Congemas sobre o tema da ampliação da meta do PBF (86^a ata da reunião da CIT SUAS, 2009). Interessante notar que, mesmo que representantes da Senarc não tenham participado das reuniões da CIT onde se negociou os termos da tipificação nacional de serviços socioassistenciais, o tema do PBF esteve presente nesse documento como fator da segurança do desenvolvimento da autonomia dos usuários do SUAS, a partir da contribuição dos serviços socioassistenciais para a redução do descumprimento das condicionalidades (89^a e 90^a atas das reuniões da CIT SUAS, 2009). Apenas 1 das 9 reuniões da CIT de 2009 não tratou de tema do PBF nesse ano.

Em 2010 a articulação entre ambas as iniciativas se fez mais presente na CIT. Representantes da Senarc participaram em 5 das 10 reuniões da Comissão, sendo que o tema do PBF esteve presente em 8 delas. Os principais temas abordados foram a mobilização dos municípios para a revisão cadastral do PBF (92^a, 97^a a 99^a atas das reuniões da CIT SUAS, 2010); o Sicon/acompanhamento das condicionalidades/Protocolo (91^a); as mudanças no IGD (92^a, 94^a, 98^a e 99^a atas das

reuniões da CIT SUAS, 2010), articulação com o Projovem (92^a e 97^a atas das reuniões da CIT SUAS, 2010) e o Peti (93^a), bem como as capacitações para gestores e membros das instancias de controle social do PBF e do SUAS (91^a e 94^a atas das reuniões da CIT SUAS, 2010). Nesse ano também foram apresentados informes sobre as estratégias de seminários intersetoriais do PBF realizados em todas as regiões do país e priorização de beneficiários do PBF em projetos inclusão produtiva (94^a ata da reunião da CIT SUAS, 2010). Nessa mesma reunião, a Senarc apresentou proposta de portaria propondo a criação de um incentivo financeiro no IGD, com o objetivo de ampliar o registro do acompanhamento das famílias em situação de descumprimento de condicionalidades. Embora na reunião a Senarc não tenha colhido as impressões dos membros da CIT sobre essa proposta, ficou de enviá-la diretamente ao Congemas para sugestões de aperfeiçoamento.

A análise evidencia que o tema do PBF esteve presente em pelo menos 73% das reuniões da CIT desde o ano de sua criação¹, com maior frequência nos dois primeiros e dois últimos anos de sua criação. Representantes da Senarc têm obtido espaço na pauta da CIT em pelo menos uma ou duas reuniões por ano, indicando um aumento dessa frequência no período recente, sendo que em 2010 isso ocorreu 5 vezes, metade das reuniões do ano. Os temas mais abordados têm sido Cadastro Único, articulação com o PETI, IGD e articulação entre PBF e PAIF. A maior parte dos temas foi tratada superficialmente, apenas como informes sobre as atividades desenvolvidas. Houve também a apresentação de minutas de portarias, relativas a novos processos de gestão do Programa com a finalidade de colher impressões gerais dos membros da CIT, mais no sentido de divulgar e tirar dúvidas do que no sentido de rever seu conteúdo. No entanto, verificamos dois pontos em que processos de gestão do PBF estiveram diretamente envolvidos em objetos de pactuação: na definição das prioridades do Pacto de Aprimoramento da Gestão Estadual, em 2007, e dos procedimentos do Protocolo de Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda, em 2009.

Esse cenário indica que, de fato, o PBF tem sido assunto corrente na instância máxima de pactuação intergovernamental do SUAS (73,8% das reuniões), ainda que na maior parte das vezes tenha sido apenas objeto de informes. Por outro lado, ambas as

¹ Curiosamente o PBF teve um percentual semelhante ao tema do BPC, que apareceu em 72% das reuniões da CIT nesse período. Embora não tenha sido foco da nossa análise notamos que, assim como o PBF, o BPC é apenas objeto de menção na CIT, sendo raramente objeto de pactuação intergovernamental.

iniciativas relativas a processos de gestão do PBF, que foram objeto de pactuação, resultaram de iniciativa do SUAS, embora tenham sido formatadas com o apoio da Senarc. Nenhuma das iniciativas exclusivas do PBF foi efetivamente pactuada, ainda que muitas delas, sobretudo no caso do IGD e Cadastro Único, tenham sido apresentadas com a finalidade de colher impressões dos membros da CIT. Outra questão curiosa está no estabelecimento de um diálogo paralelo da Senarc com FONSEAS e Congemas.

De forma geral esse panorama demonstra que, embora o PBF esteja presente nos debates da CIT, ele não vem sendo objeto de efetiva pactuação intergovernamental segundo os ritos formais dessa instância. Todavia, o próprio fato de estar tão presente nos assuntos tratados pela mesma, evidencia uma ampliação das oportunidades de negociação intergovernamental junto ao SUAS, como de fato ocorreu formalmente em duas ocasiões.

7.2 A visão dos gestores do PBF e do SUAS sobre a coordenação federativa do Programa

Ao tratarmos de teoria de Wright (1988) no primeiro capítulo, vimos que o autor reconhece que o elemento humano das relações intergovernamentais influencia fortemente a sua direção, visto que as políticas públicas são geradas pelas interações entre os agentes públicos. Para Wright (1988) as atividades e atitudes das pessoas que ocupam esses cargos devem ser consideradas, pois, em sentido estrito, não há relações entre governos, mas sim entre pessoas, representantes de diferentes governos, cuja ação é frequentemente influenciada sobre como percebem as ações e atitudes dos demais participantes do jogo federativo.

É com base nessa ótica que complementamos esse estudo com a realização de entrevistas com gestores das três esferas de governo que participaram das discussões sobre o PBF na CIT da assistência social entre 2003 e 2010, bem como com os gestores federais do Programa² que atuaram nesse período.

A partir de um roteiro semiestruturado de questões, o qual se encontra anexo ao final da Tese, o objetivo das entrevistas foi colher a opinião dos atores que representam os interesses de cada nível de governo sobre a coordenação federativa do PBF no

² Não entrevistamos os gestores estaduais e municipais do PBF por entendermos que os respectivos gestores da assistência social são representativos dos mesmos na medida em que atuam como principais responsáveis pelo PBF nesses dois níveis de governo.

âmbito da sua articulação com o SUAS. No caso do PBF foram entrevistados a Secretária Nacional de Renda de Cidadania, responsável pelo Programa como um todo e os Diretores de Operações e de Condicionalidades, responsáveis, respectivamente, pelas articulações relativas ao IGD e ao acompanhamento da oferta de serviços aos beneficiários do PBF. No caso do SUAS, entrevistamos sua Diretora de Gestão na SNAS, a Presidente do Congemas e a Presidente do Fonseas.

A análise das entrevistas foi conduzida em duas perspectivas³. A primeira consistiu em identificar as especificidades do compartilhamento de objetivos entre ambas as iniciativas para o enfrentamento da pobreza (BRONZO, 2007; GRAU, 2005; MORENO, 2007). A segunda buscou compreender a visão dos gestores sobre as relações intergovernamentais para a gestão do PBF sob a perspectiva da cooperação intergovernamental (GRODZINS, 1966).

Articulação para o enfrentamento da pobreza no modelo federativo brasileiro

Os gestores de ambas as iniciativas concordam que o PBF trouxe grandes contribuições para o enfrentamento da pobreza no Brasil, tanto sob a perspectiva das políticas compensatórias quanto das questões mais estruturais (BRONZO, 2007). Enquanto os gestores do SUAS enfatizam aspectos positivos decorrentes da dimensão da transferência de renda, os do PBF enfatizam aspectos relacionados à articulação do benefício ao acesso aos serviços sociais básicos.

Os gestores do SUAS chamam atenção para questões relativas aos sujeitos, como elevação da autoestima e possibilidade de escolha de um trabalho digno, empoderamento da mulher e extensão do direito à renda para quem está apto para o trabalho mas dele não consegue extrair o suficiente para atender suas necessidades:

A elevação da autoestima, eu acho que assim o cidadão se entende cidadão [...] se eu não tive a oportunidade de ter uma renda, se eu não tenho emprego fixo, por mais que eu trabalhe, se eu não consigo manter a minha família...(ex-Presidente do Fonseas)

O PBF também dá uma certa dignidade para o trabalhador, que passa a escolher o trabalho. Então se antes ele se colocava disponível para qualquer trabalho, ele agora avalia se aquele trabalho traz vantagem para ele... Outro elemento que o PBF traz, que eu achei também

³É importante esclarecer que, na indicação das falas consideradas mais importantes para a análise, selecionamos trechos mais longos de modo a contextualizar a perspectiva do entrevistado. Essa opção foi adotada como precaução da autora em relação ao seu alto nível de inserção no tema, o dificulta o estranhamento necessário para interpretar as falas dos entrevistados. No entanto, de modo a identificar o foco do comentário a que nos referimos, sublinhamos os trechos mais pertinentes.

interessante, é o empoderamento da mulher em relação às suas relações sociais, sua relação familiar. (ex- Presidente do Congemas)

Até o BPC nós só conseguíamos alcançar o debate de que a transferência era um direito de renda para os incapacitados para o trabalho. O PBF ampliou a concepção do direito à renda no Brasil. O PBF não substitui o salário, e nem é para quem não trabalha. Ele é um complemento de salário para quem trabalha. (Diretora de Gestão do SUAS/SNAS/MDS)

Outro aspecto do PBF destacado pelos gestores do SUAS se relaciona com questões estruturais no âmbito local, como o impacto no consumo e a articulação entre desenvolvimento econômico e social:

A implantação do PBF, pela extensão do Programa, rompeu com a dicotomia do desenvolvimento econômico com o desenvolvimento social. Um deve estar intrinsecamente ligado ao outro, e tão bacana quanto chegar a essa conclusão é ver como isso interfere no cotidiano das próprias cidades, circula mais dinheiro. (Diretora de Gestão do SUAS/SNAS/MDS)

Você começa a perceber que umenta o consumo, eu diria que o primeiro efeito dele é incluir no consumo estas famílias que estavam de alguma forma impedidas de consumir [...] o setor informal cresceu muito. (ex-Presidente do Congemas)

As questões para além da transferência de renda, decorrentes da articulação entre o benefício e os serviços sociais básicos, foram mais lembradas pelos gestores federais do PBF, inclusive no sentido de contribuir para a universalização das demais políticas sociais:

Eu acho que a gestão do Programa conseguiu proporcionar um sistema de informação sobre essa população... o mérito de sistematizar as informações sobre as famílias beneficiárias já apoia muito a gestão do acesso para a universalização efetiva de acesso às outras políticas.(ex-Diretora de Condicionais da Senarc/MDS)

Eu participei de vários eventos internacionais, e as pessoas realmente ficavam espantadas, como é que o PBF deu certo, como é que vocês conseguiram colocar as condicionalidades. Basicamente, porque você já tinha uma estrutura de serviços na saúde e na educação, não vamos entrar na qualidade se os serviços são bons ou são ruins, mas você tem as redes, elas têm que ser trabalhadas, têm que ser aperfeiçoadas em cada um dos ministérios... De acordo com a situação socioeconômica da família, ainda tem um benefício que vai ajudá-la a progredir, a mudar de nível, sair da extrema pobreza... com isso fortalecendo os serviços.(ex-Diretor de Operações da Senarc/MDS)

Todo esse processo teve um grande fator de mobilização da gestão [...] O que a gente ouve é que o PBF ajudou a estruturar a rede de atendimento de serviços[...] o Programa não tem a obrigação nem foi planejado para resolver problemas de ineficiência de atendimento das

políticas setoriais... Ele não resolve, mas pode evidenciar... (ex-Secretária Nacional de Renda de Cidadania/MDS)

Sob a perspectiva da gestão do SUAS, a articulação de ambas as iniciativas é vista como importante, benéfica e necessária, sobretudo por provocar uma mudança na forma de atuação ‘assistencialista’ e ‘clientelista’ que por muito tempo predominou na área:

Os denominados gestores do PBF foram muito importantes para combater o assistencialismo [...]Eu sei que esse foi um dos receios de quem desenhou o Programa. Porque a área [da assistência social] tem uma cultura forte de assistencialismo. (Diretora de Gestão do SUAS/SNAS/MDS)

Eu acho que o recurso do PBF ir direto para a família é fantástico, isso diminui os riscos de clientelismo lá na ponta, porque como a gente está no contato direto com os beneficiários, é muito interessante que o recurso vá direto, dentro de um sistema, e que ele receba do banco diretamente. (ex-Presidente do Congemas)

Além disso, há um consenso entre os gestores do SUAS em relação ao fato de que, na forma como foi desenhado o IGD do PBF, ele foi fundamental para a nacionalização do Sistema, tanto como incentivo para adesão, quanto como fonte de recursos para sua estruturação:

O IGD do PBF habilitou os municípios com rapidez, porque só recebe IGD quem é habilitado ao SUAS [...]muitos municípios só têm serviço agora, [antes] não tinham nada [...] Eu também não tenho a menor dúvida, quem está comprando tudo para os CRAS e para os CREAS é o dinheiro do IGD, quem está estruturando os serviços é o dinheiro do IGD do Bolsa. (Diretora de Gestão do SUAS/SNAS/MDS)

O IGD é fundamental para o SUAS... depois dessa formatação de um recurso para investimento e para fortalecer a gestão do Cadastro do PBF, os municípios fortaleceram o órgão gestor da assistência [...] Então de certa forma [o IGD] fortalece os serviços, porque a equipe que faz o acompanhamento da condicionalidade é a do PAIF. (ex-Presidente do Congemas)

Hoje, com o IGD a gente consegue projetar melhoria dos técnicos, transporte, chegar ao local que precisa mais rápido [...]Você consegue mandar um técnico se capacitar fora, trazer os técnicos do interior para capacitações, pode alugar um lugar com microcomputadores para fazer um treinamento adequado. (ex-Presidente do FONSEAS)

Na visão dos gestores do PBF o fortalecimento do SUAS foi de fato um objetivo que orientou a formulação do IGD, visto que à época havia outras opções para o repasse dos recursos. Ao mesmo tempo, ressaltam que isso foi importante para que o Programa

contasse com uma rede minimamente estruturada para sua gestão local, demonstrando a relação ‘simbiótica’ entre ambas as iniciativas que apontamos no capítulo anterior.

A Senarc poderia ter feito isso [transferir recursos de apoio à gestão a estados e municípios] sem usar o FNAS. Como é unidade jurisdicionada, tem execução própria do seu orçamento, poderia ter transferido diretamente para os municípios... a gente poderia ter configurado essa cisão lá atrás, mas optamos por trabalhar de forma integrada, usando o FNAS. (ex-Diretor de Operações da Senarc/MDS)

Na época, quando a gente foi regulamentar o IGD, a gente já aproveitou para [...] dizer o seguinte, que as transferências só poderiam ser feitas para os municípios que estavam habilitados na atenção básica da assistência social [...] o SUAS também estava muito incipiente, também estava começando. E nas discussões internas [do MDS] a gente sabia que [o PBF] precisava ter uma rede, um braço operacional na ponta que fosse fortalecido de fato, reconhecido e institucionalizado. (ex-Secretária Nacional de Renda de Cidadania/MDS)

O consenso em torno do potencial do IGD para elevar a capacidade institucional dos entes federados levou inclusive a uma discussão sobre a extensão desse instrumento ao SUAS, com a finalidade de apoiar diretamente a gestão dos serviços, de modo a torná-la compatível com a estrutura já montada para a gestão dos benefícios. A ideia inicial, sob a perspectiva dos gestores de ambas as iniciativas, era realmente criar um IGD único que pudesse ser utilizado tanto no apoio à gestão do PBF quanto à gestão do SUAS⁴:

A gente viu que não dá para você investir em serviços sem investir em gestão, que é a mesma coisa que o PBF fez... investiu em benefícios e investiu na gestão desses benefícios. A gente também precisa investir na gestão dos serviços, implantar vigilância, implantar monitoramento, gestão de recursos humanos, capacitação, tudo isso que é fundamental para a qualidade dos serviços. (Diretora de Gestão do SUAS/SNAS/MDS)

Nós fizemos à época essa discussão [sobre a criação de um IGD único]... e tivemos dificuldade jurídica. Nós propomos os dois IGD apurados separadamente, mas com uma transferência única pelo FNAS. Tivemos dificuldade porque não era possível fazer [juridicamente]... (ex-Diretor de Operações da Senarc/MDS)

A gente vê que hoje nos municípios a parte de cadastro é maior que a parte de serviços... então existe esse descompasso entre os benefícios e os serviços... quem faz o acompanhamento da família é o serviço. Então essa coisa de financiar a gestão, mas não poder ir para serviço é

⁴ Como vimos no capítulo 5, não foi possível criar o IGD SUAS de forma integrada ao IGD do PBF por dificuldades legais. O processo de criação de um IGD específico para o SUAS para apoiar a estruturação dos serviços, nos moldes do IGD do PBF, vem sendo formulado a partir de modificação da LOAS, que recentemente previu essa possibilidade em seu art. 12-A (Lei n. 12.435, de 6 de julho de 2011).

complicado... tinha que haver um IGD único que pudesse ser para gestão ou para serviço de acordo com a necessidade do município... aí daqui a pouco vai sobrar dinheiro do IGD do PBF porque já o estruturou, e o serviço continua precário. (ex-Presidente do Congemas)

Outro aspecto positivo da articulação entre ambas as iniciativas diz respeito ao Cadastro Único. A Diretora de Gestão do SUAS reconhece que a gestão do Cadastro se dá integralmente no âmbito do Sistema, inclusive concebendo como estratégica sua utilização como parâmetro para o dimensionamento da oferta de serviços socioassistenciais.

Tem a própria questão da gestão do Cadastro [Único], ela é feita dentro do SUAS. (Diretora de Gestão do SUAS/SNAS/MDS)

Nós vamos utilizar o Cadastro Único para também localizar as famílias que necessitam de serviços e que não estão acessando... então o PBF vai ajudar muito, ele trouxe para o SUAS um cadastro fantástico, porque o SUAS tinha vários problemas de essência com relação aos serviços. Um deles é a gente não saber exatamente prever quantas pessoas vão necessitar dos serviços socioassistenciais. (Diretora de Gestão do SUAS/SNAS/MDS)

Nós estamos implantando a Vigilância Socioassistencial no Brasil inteiro justamente para criar condições de não só ter um bom Cadastro, mas também de ter gestão da informação nesse Cadastro. Isso vai mudar a qualidade da oferta dos serviços socioassistenciais no Brasil. (Diretora de Gestão do SUAS/SNAS/MDS)

A ex-Presidente do FONSEAS também chama atenção para o potencial que o Cadastro Único representa para o planejamento da oferta dos serviços sociais no âmbito dos estados e municípios, dada sua riqueza de dados e mecanismos de atualização periódica.

Esse Cadastro, para mim... é a maior ferramenta de planejamento do município, estado e União considerando a riqueza de dados [...] que pode ter, essa atualização que ele sofre a cada dois anos... (ex-Presidente do FONSEAS)

Todas essas evidências da sinergia decorrente da articulação entre PBF e SUAS vão ao encontro da orientação de Bronzo (2007) no sentido de que o enfrentamento da pobreza demanda a definição de estratégias de gestão integrada, a qual, todavia, dificilmente ocorre sem conflitos. De fato, esse relativo consenso em torno da pertinência da articulação entre ambas as iniciativas não isentou de atritos a relação entre PBF e SUAS, sobretudo no âmbito do MDS, visto que o Ministério resultou da

união de estruturas anteriormente independentes, que até então possuíam trajetórias paralelas, independentes e pouco articuladas:

Você vai ver que o esforço de gestão para integrar o PBF no SUAS e o SUAS no PBF tem sido um esforço grande...o que aconteceu com o SUAS e o que aconteceu com o PBF, em minha opinião, se deve muito à integração dos dois. O problema é que isso gerou dentro do próprio MDS uma certa disputa entre as secretarias. (Diretora de Gestão do SUAS/SNAS/MDS)

Eu acho que nós perdemos muito tempo discutindo delimitações de territórios dentro do MDS [...] as áreas se preocuparam mais em demarcar território do que principalmente integrar, e isso aconteceu muito entre assistência social e transferência de renda. (ex-Diretor de Operações da Senarc/MDS)

Muitos questionam o fato de que, embora ambas as iniciativas atuem no campo da assistência social, no nível federal são geridas por órgãos distintos (Senarc e SNAS), podendo gerar conflitos nos comandos nacionais emitidos para a gestão do PBF e do SUAS, tendo em vista que são implementados pelos mesmos gestores estaduais e municipais. Uma gestora federal do PBF inclusive pontua haver menos conflito com o SUAS na esfera subnacional:

Na assistência eu acho que são visões diferentes, porque quando você vai para o município e o estado o PBF é quase tudo, o PBF [...] transformou a realidade da população. (ex-Diretora de Condicionalidades da Senarc/MDS)

Os gestores de ambas as iniciativas reconhecem esse conflito.

Os gestores do SUAS dão destaque às causas dessa divergência.

Como exemplo, a Diretora de Gestão do SUAS manifesta sua discordância sobre a possibilidade de uso dos recursos do IGD não só pela assistência social, mas também pela saúde e educação. Embora entenda a perspectiva integradora da Senarc ao definir essa possibilidade de uso conjunto do IGD, esse é um assunto delicado na assistência social visto que tradicionalmente saúde e educação deixaram para essa área o atendimento integral aos mais pobres:

[...] o comando da Senarc de que se pode gastar recurso do IGD com produtos que são financiados pelo SUS e pelo MEC [...] isso não pode existir, de jeito nenhum [...]a área tem pouquíssimos recursos comparados com as áreas da saúde e da educação [...]O grande esforço do SUAS foi dizer para essas áreas ‘nós não vamos atender mais os pobres fazendo saúde e educação aqui dentro’ [...]mas essa orientação parece ser fundamental para Senarc, porque ela não achou outro caminho. (Diretora de Gestão do SUAS/SNAS/MDS)

Como gastar o recurso: isso precisa ser mais pactuado no IGD, não adianta você determinar. É uma polêmica poder comprar equipamento para a saúde [com recursos do IGD], isso é uma tensão lá na ponta. Porque como a saúde tem recurso vinculado é muito mais fácil ter equipamento do que a assistência. (ex-Presidente do Congemas)

Existem ainda outros pontos de discordância entre ambas as iniciativas, dentre os quais a Diretora do SUAS destaca: (1) a possibilidade de que o gestor do PBF esteja vinculado a outras políticas setoriais, que não a assistência social⁵; bem como (2) a existência de uma instância de controle social (ICS) específica para o PBF, que não se responsabiliza pela prestação de contas do uso do IGD⁶. No seu entendimento, ambos os dispositivos trazem fragmentações que dificultam a gestão do Programa no nível local, tanto no que se refere à articulação entre benefício e serviços quanto no exercício da própria função de controle social.

Outro problema é uma parcela de 10% dos municípios que não têm a coordenação do PBF [na assistência social][...] A gente tem percebido que tem famílias que necessitam da oferta integrada de serviços e benefícios. Se [o PBF] está separado de quem acompanha essas famílias, isso é ruim do ponto de vista dos resultados que se pode alcançar. (Diretora de Gestão do SUAS/SNAS/MDS)

Acho muito ruim também que se crie uma concepção de que é possível ter os CMAS que fiscalizam os recursos do IGD, e uma ICS que fiscalize o Programa. O controle social não é unicamente dos recursos, o controle social deve ser sobre as decisões políticas feitas dentro do próprio Programa. Isso é muito ruim e gera desgaste entre a SNAS e a Senarc. (Diretora de Gestão do SUAS/SNAS/MDS)

Já os gestores do PBF ressaltam as consequências dessa divergência, relativas às confusões geradas pelas inconsistências das normas emitidas por ambas as iniciativas, sem no entanto entrar no mérito das mesmas:

Olhávamos para as normas [da Senarc e da SNAS] e muitas vezes elas eram antagônicas... não complementares, e é óbvio, a gente sabe disso, que a execução do PBF se dá no âmbito da assistência. (ex-Diretor de Operações da Senarc/MDS)

Havia uma grande reclamação dos municípios e dos estados de que a gente estava fazendo orientações diferentes, normatizações contraditórias. (ex-Secretária Nacional de Renda de Cidadania/MDS)

⁵ A orientação para que a gestão do PBF em todos os municípios estivesse alocada na assistência social foi aprovada na VIII Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro de 2011, e aguarda apreciação do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

⁶ O que é feito pelo Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS).

No entendimento dos municípios a duplicidade de comandos é um problema que, em princípio, parece estar sendo bem enfrentado pela coordenação federativa do Programa. Com o passar do tempo, a visão é de que esses conflitos têm diminuído a partir da edição de orientações conjuntas entre ambas as secretarias, sobretudo no caso do IGD.

Quanto à regulação em relação à execução do recurso do IGD, antes você tinha um comando, uma regulação do SUAS e outra da Senarc, agora elas são conjuntas, isso é muito interessante, as instruções que saem daqui, quando elas saem juntas elas têm melhor efeito. (ex-Presidente do Congemas)

No governo federal, a gestão do SUAS discorda do atual nível de aprofundamento da articulação de ambas as iniciativas. Embora reconheça que o fato de não estar inserido no SUAS tenha sido importante para a rápida nacionalização do PBF⁷, a gestora federal da assistência social considera que é tempo de aprofundar essa articulação, com vistas a minimizar as dificuldades decorrentes desse duplo comando e potencializar a indução das estratégias de coordenação federativa do PBF.

É bastante inteligente a proteção inicial feita ao PBF. Eu não sei mais, acho que se insistir nesse tipo de proteção... o PBF pode perder bastante, acho que nós temos que integrar, acho que a integração do PBF ao SUAS é boa para o sistema e boa para o Programa. (Diretora de Gestão do SUAS/SNAS/MDS)

O maior gargalo é o duplo comando SNAS e Senarc, enquanto a gente não se acertar melhor no comando [...] porque não adianta, é preciso às vezes a gente abstrair o MDS e olhar para o SUAS. (Diretora de Gestão do SUAS/SNAS/MDS)

Por outro lado, a própria Diretora de gestão do SUAS admite que, por trás dessas divergências federais, está o fato de que este Sistema ainda não conseguiu ser de fato ‘único’ visto ter que articular benefícios e serviços, afinal o próprio BPC não está formalmente incluído no SUAS, sendo administrado pelo INSS:

É frustrante [...]saber que o maior recurso do governo federal é implementado por dois programas que o Sistema como um todo não reconhece. O BPC, que o ministério reconhece como da assistência social, não tem esse reconhecimento nem de estados, nem dos municípios, nem dos usuários (que o chamam de aposentadoria, porque é fornecido pelo INSS). E o PBF, que é reconhecido pelos estados e municípios e pelos usuários, não tem o reconhecimento da

⁷ É importante aqui pontuar que inicialmente os atores da assistência social defendiam a inclusão do PBF na sua lógica de gestão, inclusive sob responsabilidade da SNAS. Para saber mais sobre essa visão, que no entanto não prevaleceu no desenho do PBF, ver Cotta (2009).

instância federal como benefício de assistência social. (Diretora de Gestão do SUAS/SNAS/MDS)

Essa situação evidencia as dificuldades de se coordenar uma iniciativa que surgiu fora de um sistema descentralizado de política pública, ainda em formação, mas que com ele se articula em função de atuar no mesmo setor. Para que o SUAS se torne verdadeiramente 'único' faz-se necessário gerir nacionalmente tanto os benefícios, que são de natureza centralizada, quanto os serviços, que são de natureza descentralizada. A Diretora do SUAS coloca de maneira precisa que, no caso do PBF, o que 'complica' a distinção entre a natureza dessas iniciativas é o fato de que Cadastro Único é implementado na ponta pelos municípios, demandando algum grau de descentralização na gestão dos benefícios do PBF, diferente do BPC, cujo cadastro é feito por uma autarquia federal (INSS).

Na lógica do SUAS, ele é um sistema dentro da seguridade social brasileira que oferta serviços como a saúde e benefícios como a previdência. Então todos os benefícios seguem o modelo do PBF, são repassados diretamente do governo federal para o bolso do cidadão. Estados e municípios têm pouca participação nesse processo. O que é compartilhado são os serviços. Só que o PBF complicou um pouco mais esse negócio. Porque a coisa mais importante para a gestão de benefícios, diferente de gestão de serviços, é o cadastro... e[no PBF] os municípios também têm um pouco a ver com esse cadastro. (Diretora de Gestão do SUAS/SNAS/MDS)

Embora não seja um caso estrito de intersetorialidade, visto que PBF e SUAS atuam no âmbito da assistência social, é possível verificar nessa relação alguns obstáculos a partir da percepção das diferenças de poder que se manifestam entre ambas as secretarias do MDS. O foco das divergências está mais no escopo de atuação do PBF, em função da definição de responsabilidades e ações, do que no compartilhamento de recursos, visto que o IGD vem atendendo aos anseios de ambas as iniciativas, embora precise ser aperfeiçoado. Dessa forma, a articulação do PBF com o SUAS vem impondo uma gestão coordenada de ações com arranjos federativos diferenciados (benefícios centralizados *versus* serviços descentralizados), que demandam a incorporação de uma nova lógica de funcionamento para a assistência social e uma nova acomodação da heterogeneidade de interesses e visões que a sustentam.

Nesse sentido, destacamos a visão da Diretora de Gestão do SUAS que localiza bem o PBF no campo da assistência social.

Na concepção que trabalhamos, a assistência social é uma política que oferta transferência de renda, benefícios, programas e projetos. Então

o PBF é um benefício de assistência social... Só existem dois tipos de benefícios, contributivos e não contributivos. E os não contributivos são de assistência social.(Diretora de Gestão do SUAS/SNAS/MDS)

Além dos desafios naturais de se implementar uma proposta intersetorial, num contexto de tradicional segmentação e verticalização de políticas sociais, o PBF tem que enfrentar os conflitos internos à área da assistência social, a qual ainda está em processo de estruturação federativa da oferta de serviços e benefícios. Ademais, traz para si as dificuldades já enfrentadas pela assistência social no sentido de atuar intersetorialmente com as áreas de saúde e educação junto à população mais pobre, sobretudo no nível local. Enfim, a intersetorialidade é ainda um grande desafio para a área social como um todo, como refletem a gestora municipal e a gestora federal.

A intersetorialidade é um grande desafio porque é uma coisa do Estado brasileiro, a forma de fazer administração pública no Brasil... é muito difícil na ponta a intersetorialidade, não existe ainda um mecanismo... as normas dizem que tem que articular, mas as práticas não são de articulação. (ex-Presidente do Congemas)

Esse conceito de atuação intersetorial está muito incipiente na operacionalização de políticas públicas, embora se fale muito da questão da intersetorialidade, da necessidade, da atuação matricial, enfim... na hora de você concretizar... nossas políticas são sistêmicas e verticalizadas do ponto de vista da União, estados e municípios. (ex-Secretária Nacional de Renda de Cidadania/MDS)

Em que pese o necessário caminho a ser percorrido no processo de amadurecimento do SUAS, as reflexões dos entrevistados parecem indicar uma mesma diretriz para sua maior articulação com o PBF, que vem do aperfeiçoamento da própria estratégia de articulação do benefício com os serviços, tendo como *locus* privilegiado o CRAS. A idéia central é que este órgão seja fortalecido como estrutura local de atendimento dos usuários dos serviços socioassistenciais como um todo, e dos beneficiários do PBF mais especificamente, de forma a avançar no que prevê o Protocolo de Gestão Integrada dos Serviços, Benefícios e Transferências de Renda. Os gestores do PBF ressaltam essa íntima conexão entre gestão do PBF e do CRAS:

O CRAS lá na ponta tem um atendimento específico dos serviços da assistência, quer dizer, uma família é beneficiária do PBF e ela tem todo um processo de atendimento e de gestão em relação a esse benefício que ela recebe, mas ela também é público alvo das ações de assistência social. Então também a gente tinha interesse em clarificar, criar mecanismos para poder construir esses processos de acompanhamento. (ex-Secretária Nacional de Renda de Cidadania/MDS)

O recurso do IGD vai para o município, para o fortalecimento da gestão do PBF, mas isso acontece onde? Dentro do CRAS, então o município que souber lidar bem a gestão [do PBF] vai ter um CRAS forte, porque ele tem o recurso vindo do PBF. (ex-Diretor de Operações da Senarc/MDS)

Enquanto o gestor federal do PBF reconhece que a divisão de atribuições entre gestor do PBF e CRAS causa confusão para as famílias, a gestora federal do SUAS chama a atenção para o conflito que essa situação pode causar no nível municipal.

As famílias vão buscar auxílio num ponto de referência. Qual o ponto de referência? Não é o gestor do PBF, é o CRAS, e se a gente conseguisse juntar isso a coisa ficava mais fácil. Mas hoje em muitos casos o gestor do PBF está fora do CRAS, então você acaba criando uma confusão para as pessoas que não têm muito acesso a saber aonde vão se dirigir. (ex-Diretor de Operações da Senarc/MDS)

Não dá para falar de gestor do PBF [...] isso cria uma confusão muito grande [...]a Senarc conversa diretamente com ele. Os secretários municipais de assistência social têm problemas com isso, porque afinal de contas o tal gestor do PBF ou é o próprio secretário ou é alguém subordinado a ele. (Diretora de Gestão do SUAS/SNAS/MDS)

As gestoras estadual e municipal defendem o fortalecimento do CRAS para que seja capaz de reunir, numa mesma estrutura, condições de fazer a gestão do PBF e oferecer serviços socioassistenciais, chamando atenção, inclusive, para a incapacidade da atual equipe mínima de referência do CRAS em conseguir dar conta desse novo desafio. Um dos argumentos, pertinente por sinal, é de que, dado que a cada dois anos os cadastros devem ser atualizados pelo município, o que é feito de forma escalonada anualmente, não dá para contar com uma mão de obra temporária para essa atribuição, que atualmente recai sobre todos os municípios brasileiros e é remunerada apenas com recursos do IGD, os quais não podem ser utilizados para remunerar pessoal permanente.

Numa regulação do PBF eu aproximaria essas famílias do CRAS. É o objetivo do Protocolo, mas não acontece com todos [municípios]... Normalmente a equipe do CRAS não dá conta do acompanhamento de pessoas para quem ela foi definida. Às vezes você gasta um dia, dois dias com uma família que precisa de um atendimento mais aprofundado, que não dá para ser genérico. (ex-Presidente do FONSEAS)

O CRAS, com estrutura, é o melhor lugar para o Cadastro. Vamos supor que o IGD estruturasse o serviço de Vigilância dentro do CRAS. Ele precisa coletar informação, buscar essa informação, fazer o cadastro, atualizar o cadastro, para alimentar o sistema de informação. Ele [o CRAS] não tem estrutura para isso, porque a equipe do CRAS é a mesma equipe do serviço do PAIF, e ela é insuficiente. O CRAS hoje que só tem a equipe mínima de referência está com dificuldades...

de dois em dois anos há milhares de famílias para atualizar e sem gente para fazer, e o pessoal temporário [...] porque não tem concurso público [...] a gente paga cadastrador, forma e aí vai embora [...] aí termina o contrato do cara e você está com outra equipe desqualificada. (ex-Presidente do Congemas)

Outro argumento levantado pelas gestoras estadual e municipal do SUAS, a respeito da maior articulação com o PBF, diz respeito à mudança na cultura dos serviços públicos trazida pela lógica do acompanhamento das condicionalidades, no sentido de que cabe ao poder público não só oferecer os serviços mas também ir atrás de quem tem dificuldade para acessá-los, a exemplo do que é feito na saúde por meio da Estratégia Saúde da Família (ESF).

O nosso jeito de fazer tem muito a cultura do balcão, o usuário do serviço vem procurar, é o que acontece na UBS. Essa cultura de ir para o território, de circular, ela não se desenvolveu como foi idealizado no ESF, que era a equipe estar circulando no território [...] Então o PBF é um fomentador disso, mas não é um garantidor [...] e a rede de assistência social é muito precária ainda. Você tem CRAS, mas a qualidade, a forma como funciona ainda é muito precária. (ex-Presidente do Congemas)

Nós temos que ter um agente a exemplo do agente de saúde como uma figura permanente do CRAS, a gente precisa se familiarizar mais com essa família... Eu vejo que a busca, o amadurecimento, para nós termos essa figura dentro do PBF seria a completa realização. O CRAS sozinho não dá conta do público que tem, é um terço, é um quarto do público do PBF dentro daquela localidade. (ex-Presidente do Fonseas)

Dessa forma, identificamos na visão dos gestores do SUAS uma possibilidade de se avançar a articulação entre SUAS e PBF, a qual parece caminhar para uma ampla e efetiva integração da gestão do PBF com o CRAS no nível local. Embora os gestores do PBF não tenham se manifestado expressamente sobre tal possibilidade, essa é de fato uma das possíveis respostas para o aperfeiçoamento da relação entre ambas as iniciativas. Como veremos a seguir, uma das dificuldades do PBF em relação a essa possibilidade parece residir na sua resistência em se inserir nos procedimentos de pactuação intergovernamental da CIT SUAS, os quais podem não ser compatíveis com os prazos exíguos do Programa, dada sua característica de iniciativa prioritária de governo. Esse assunto é abordado no próximo item.

Cooperação intergovernamental na implementação do PBF

Vimos que a gestão do PBF vem sendo pautada no sentido de uma atuação cooperativa dos três níveis de governo. Para analisar a visão dos gestores envolvidos nesse processo, resgatamos aqui a formulação de Morton Grodzins (1966), segundo o qual a interdependência expressa em funções compartilhadas numa federação ocorre com base em alguns requisitos.

- 1º requisito: Todos os níveis de governo possuem responsabilidades de importância, bem como exercem influência significativa na execução do Programa

Sob essa perspectiva já demonstramos a inegável função central que o governo federal vem desempenhando na nacionalização das políticas de transferência de renda, sobretudo do PBF.

Verificamos uma unanimidade em relação ao papel fundamental desempenhado pelos municípios na gestão do Programa, visto constituírem *loci* privilegiado de intervenção na vida das famílias. São os gestores federais do PBF os primeiros a reconhecerem esse aspecto, sobretudo no que se refere à gestão do Cadastro Único.

As famílias moram no município, elas não moram nem no estado, nem na União, então se a gente não conseguir construir parcerias efetivas com os municípios dificilmente a gente consegue transformar a realidade das famílias, principalmente as mais pobres. (ex-Secretária Nacional de Renda de Cidadania/MDS)

Se os municípios não tivessem atuado no sentido de ter inserido no cadastro e buscado [as famílias], nós não teríamos o sucesso que tivemos. (ex-Diretor de Operações da Senarc/MDS)

O sucesso da focalização do Programa [...] enfim, tudo é responsabilidade do município praticamente, se você for olhar, grosso modo, o que o governo federal faz é a gestão do Cadastro (mas quem alimentou foi o município) e repassar o dinheiro, então é isso, o resto é lá mesmo, 90% do PBF está na mão do município.(ex-Diretora de Condicionalidades da Senarc/MDS)

A ex-Presidente do Fonseas tem a mesma perspectiva, também com foco no Cadastro.

Se não fosse o município lá na ponta fazendo o Cadastro Único o Brasil não conseguiria fazer esse programa de transferência de renda.(Tânia Garib, ex-Presidente do Fonseas)

O ex-Diretor de Operações do PBF reconhece no poder de implementação dos municípios, inclusive, uma importante influência na inclusão de beneficiários no Programa, dada a combinação entre o monopólio municipal de inclusão de famílias no Cadastro Único e o processo de concessão dos benefícios sob responsabilidade exclusiva do governo federal.

O Cadastro Único não poderia de maneira alguma ser centralizado..., os prefeitos não sabem a força que eles têm, porque não precisam escolher para quem dar o benefício..., se a família não estiver no Cadastro ela nunca vai ser beneficiária do PBF. E quem a coloca no Cadastro Único são os municípios, então a força municipal é fundamental porque é ele que vai fazer a busca ativa [...]. Na realidade, se a família não estiver [no Cadastro] ela não vai receber, ela estando, pode receber ou não receber. (ex-Diretor de Operações da Senarc/MDS)

A ex-Secretária Nacional de Renda de Cidadania, por sua vez, ressalta o potencial que a articulação entre o benefício e os serviços sociais de saúde, educação e assistência social representou para melhoria dos processos de oferta dos mesmos ao segmento mais pobre da população pelos municípios.

A construção e a obrigatoriedade de fazer esse acompanhamento das famílias efetivaram no município coisas que ele tinha que fazer e não fazia, por exemplo, acompanhar a frequência escolar dos alunos. (ex-Secretária Nacional de Renda de Cidadania/MDS)

Quando você pega municípios que têm de reestruturar o processo de acompanhamento da atenção básica [da saúde] para poder dar conta de responder se uma família foi ou não atendida, ele está fazendo uma reorganização do seu trabalho de atendimento das famílias mais pobres, criando uma porta de entrada para essas famílias que nem sempre existiu. (ex-Secretária Nacional de Renda de Cidadania/MDS)

Embora a ex-Presidente do Congemas também reconheça a importância e influência dos municípios na gestão do PBF, ela considera que há muito que se avançar, tanto do ponto de vista de conferir maior capacidade institucional aos mesmos quanto aperfeiçoar o exercício de suas atribuições, sobretudo no que se refere à inclusão dos beneficiários em programas complementares.

Isso é uma tarefa muito pesada para o município, acompanhar esse beneficiário do PBF [...] Como não existem estruturas que deem conta disso, é muito frágil esse acompanhamento, saber como é que [o beneficiário] está, se alguém entrou na escola, se teve acesso, isso ainda é precário [...] acompanhar o beneficiário, articular localmente a rede para focalizar nesse público, inseri-lo nas outras políticas, trabalho, habitação. Isso é um desafio local que poucos gestores municipais têm clareza... acho que ele [o município] pode fazer melhor, alguns não estão fazendo aquilo que têm que fazer. (ex-Presidente do Congemas)

Nesse mesmo sentido, a ex-Diretora de Condicionalidades aponta a necessidade de que os municípios busquem as famílias para além de um viés burocrático, no intuito de elevar seu desempenho no IGD, mas visando a mapear o acesso efetivo das mesmas aos serviços oferecidos pelo próprio município, de forma a adotar medidas que garantam o atendimento de suas necessidades básicas.

Então as ações de não localizados..., era um número a mais para você achar e aumentar o percentual. Ali você conseguia mapear que tinha deficiente fora da escola, mas não conseguia dar o tratamento para isso [...], principalmente do lado dos municípios [...]Eu vi isso com vários gestores do PBF, pessoas muito boas, mas que estavam ali burocraticamente, para aumentar um percentual. (ex-Diretora de Condicionalidades da Senarc/MDS)

A ex-Diretora argumenta inclusive que, quando os municípios são mais estruturados, eles conseguem ensinar bastante ao governo federal, o qual, no entanto, ainda não conseguiu criar sistemáticas mais efetivas de disseminação de boas práticas⁸.

Nos municípios estruturados, onde você vê diálogo, vontade de fazer, comprometimento e flexibilização, é mais criativo e acabam ainda ensinando ao governo federal que dá para fazer um monte de coisa. É que a gente teve uma incapacidade de mapear as boas práticas, mas tem muita coisa legal. (ex-Diretora de Condicionalidades da Senarc/MDS)

Portanto, o papel e a influência dos municípios na gestão do PBF são reconhecidos pelos entrevistados, o que não impede que, ao mesmo tempo, se identifique um potencial importante de aperfeiçoamento da sua atuação, sobretudo do ponto de vista qualitativo. Por outro lado, embora aos governos estaduais também tenham algum nível de reconhecimento na gestão do Programa, o exercício do seu papel ainda é visto muito mais como um potencial do que como uma realidade.

A ex-Secretária Nacional de Renda de Cidadania admite que, embora o governo federal reconhecesse a importância de se envolver os estados na gestão do PBF, de início investiu-se muito mais na relação com os municípios, tendo em vista que já havia uma percepção mais imediata quanto ao papel desse nível de governo para a operacionalização do Programa. Como vimos no capítulo 5, a relação com os estados foi construída num segundo momento. Inclusive, na visão dos gestores federais, ela

⁸ Já houve duas edições de premiações de boas práticas de gestão do PBF pelo MDS, em 2006 e 2008, que culminaram inclusive com a criação de um observatório de boas práticas http://www.mds.gov.br/programabolsafamilia/observatorio/praticas_publicas_f. Todavia essa iniciativa ainda não conta com sistemáticas periódicas estruturadas de captação, monitoramento e disseminação de novas experiências.

contou coma mobilização dos próprios gestores estaduais de assistência social, a partir da percepção que a gestão do Programa estava sendo construída à sua revelia.

Quando a gente começou a formatar esse desenho [com os municípios], houve um processo grande dos estados, porque eles não se sentiam participantes [...]O governo federal priorizou a relação com os municípios num primeiro momento porque a gente precisava construir a operacionalização, mas ao mesmo tempo a gente sabia que não podia prescindir do apoio dos estados. Como se daria esse apoio foi um processo de amadurecimento, foi sendo construído no processo mesmo. (ex-Secretária Nacional de Renda de Cidadania/MDS)

Havia uma reclamação forte dos estados de que nós interagíamos muito com os municípios no território deles e eles não sabiam o que acontecia. (ex-Diretor de Operações da Senarc/MDS)

A definição do papel do estado teve como eixo central o argumento de que a União não conseguiria sozinha fazer a coordenação e o acompanhamento da gestão do Programa em todos os municípios, de forma que os estados teriam um grande potencial para fazer uma coordenação regional e apoiar municípios com maiores dificuldades. Destaca-se ainda uma preocupação em conduzir esse processo sem conferir qualquer componente hierárquico à relação entre estados e municípios, com o intuito de respeitar o pacto federativo que prevê a cooperação dos três níveis de governo no enfrentamento da pobreza.

A gente também entendia que, como o Ministério não tinha um braço operacional [nos estados e municípios], e não era para ter [...] também não conseguiríamos fazer um processo de acompanhar sozinhos 5.564 municípios mais DF...Fomos amadurecendo o processo de criação das coordenações estaduais, tentamos ir construindo com os estados uma parceria onde eles não tivessem uma relação de subordinação dos municípios, mas que pudessem ajudar o Ministério no sentido de dar mais escala, mais amplitude, de dar mais suporte técnico para os municípios. E foi assim que nasceram as coordenações estaduais do Programa, um pouco com essa responsabilidade de ajudar na capacitação, de ajudar no suporte técnico, de ajudar na logística para chegar aos municípios, no acompanhamento dos municípios, na mobilização [...] tanto que o IGD-E nasce muito depois, praticamente em 2008... (ex-Secretária Nacional de Renda de Cidadania/MDS)

A ex-Presidente do Fonseas concorda com o papel de coordenação regional exercido pelos governos estaduais na gestão do PBF, tanto no aspecto técnico, relativo à oferta de capacitação e apoio tecnológico, quanto no aspecto político, por meio da mobilização dos demais secretários estaduais e dos secretários municipais para o cumprimento das diretrizes nacionais do Programa. A entrevistada destaca ainda o importante papel estadual de apoio aos municípios para lidar com populações

tradicionais e específicas, cujas dimensões de territorialidade muitas vezes extrapolam os limites de um município.

Eu vejo a importância do estado, primeiro num papel de coordenação, segundo num papel de capacitação e unificação de informações e terceiro num processo de apoio em relação ao município. Eu estou falando de apoio e auxílio aos [municípios] mais necessitados, aos que se encontram em maiores dificuldades. (ex-Presidente do FONSEAS)

Eu vejo que o estado tem esse papel, um acesso maior aos secretários municipais de educação, saúde[...]às vezes eu peço para a Secretária de Educação: ‘olha, vai à Undime, fortalece o aspecto da cobrança da frequência, o prazo está chegando, nós estamos aqui com 70%, esse componente fica ruim para o nosso estado, fica ruim para as famílias’. (ex-Presidente do FONSEAS)

Existem segmentos da população que o município por si não só não chega a eles, e na minha realidade, no meu estado [...] na cultura indígena, eles não se interessam por um município, eles se interessam pela terra indígena, que às vezes não é nem uma questão estadual, é até internacional. (ex-Presidente do FONSEAS)

Outra importante oportunidade de atuação estadual destacada pela ex-Secretária Nacional do PBF está na natural vocação deste nível de governo para articular a oferta de programas complementares às famílias do PBF, visto ser responsável por políticas de desenvolvimento regional. Foi esse um dos intuitos da exigência de formação de uma Coordenação Intersetorial para o Programa na adesão estadual, reunindo representantes das políticas de assistência social, saúde, educação e trabalho. Todavia, a ex-Secretária reconhece que esse foi um ponto em que não se avançou, talvez porque o governo federal ainda não tenha conseguido priorizar essa agenda junto aos estados.

A gente entendia também que o estado tinha uma atribuição forte para alavancar a terceira dimensão do Programa, que é a dos programas complementares. E isso só seria viável se tivesse o desenho de um comitê intersetorial, das diversas políticas estaduais, para que pudesse dar consequência nessa pretensão de que o estado fosse indutor dos programas complementares no seu território. (ex-Secretária Nacional de Renda de Cidadania/MDS)

Tem uma coisa que a gente sempre achou, e que não ganhou concretude a partir da atuação do estado, que é de fato você dar escala para os programas complementares. Isso eu não acho que de fato aconteceu, a gente não teve condições, nem estrutura, de puxar um pouco, de construir uma agenda com os estados e nem saiu espontaneamente dos estados. (ex-Secretária Nacional de Renda de Cidadania/MDS)

A ex-Presidente do FONSEAS destaca como complicadores dessa agenda a falta de acesso aos dados atualizados sobre a gestão do Programa, sobretudo do Cadastro Único,

bem como a dificuldade de utilização e apropriação dos mesmos por parte dos gestores estaduais e municipais. Segundo a entrevistada, tais dificuldades constituem aspecto crítico para a construção de um pacto verdadeiramente federativo na gestão do PBF.

Há algumas [...] ferramentas que precisam ser consertadas, por exemplo [...] nós não conhecemos em tempo real a situação das famílias do nosso estado. Só recebemos a cada três ou quatro meses um CD com o banco de dados do cadastro. Quando as informações são dadas aqui [no MDS], que no estado tal tem tantas famílias em extrema pobreza, a gente fica sabendo pela imprensa. Isso não é um pacto federativo, para isso nós teríamos que falar a mesma linguagem e, simultaneamente, falar as mesmas coisas. (ex-Presidente do Fonseas)

O que ainda não está claro, e ainda merece um investimento da União e dos próprios estados, é fazer com que os gestores [estaduais e municipais] de planejamento se apropriem dessa informação e saibam trabalhar com ele [com o Cadastro Único]. (ex-Presidente do Fonseas)

Outra dificuldade apontada pela ex-Presidente do Fonseas como crítica no desempenho das atribuições dos estados, e que pode ser estendida aos municípios, está nos diferentes graus de empoderamento conferido ao coordenador estadual do PBF para poder tomar decisões junto aos municípios, o que costuma ser proporcional à prioridade política dada à gestão do Programa por parte do respectivo Secretário Estadual.

Se não houver efetivamente um compromisso, senão do secretário, de alguém que ele delegue com uma visão profunda nesse aspecto, às vezes a secretaria de estado pode não cumprir efetivamente o seu papel por falta de um poder de decisão. (ex-Presidente e do Fonseas)

De fato, uma questão que merece ser aprofundada por meio de uma investigação cuidadosa está na possibilidade de que a priorização política do PBF pelos demais entes federados esteja relacionada ao grau de compromissos políticos assumidos pelo responsável pela pasta no estado ou município, sobretudo se o mesmo tiver um perfil mais ‘político’ que ‘técnico’, como via de regra é o perfil dos deputados que assumem cargos executivos⁹, algo bem comum na área da assistência social. Nesse caso, dadas as regras de funcionamento do sistema político brasileiro, é natural esperar que os mesmos atuem no interesse dos seus respectivos eleitores e partidos políticos.

Enfim, ainda que não o tenham ocupado plenamente, os estados possuem um espaço importante de atuação na gestão do PBF, consubstanciado no acompanhamento e apoio dos municípios com maiores dificuldades de gestão. E esse reconhecimento tem

⁹ Considerando a composição do Fonseas em outubro de 2011, verificamos que mais de 60% dos secretários estaduais de assistência social são deputados, suplentes de deputados/senadores/vereadores, ex-ocupantes e ex-candidatos a cargos eletivos.

contribuído para uma relação construtiva com o governo federal, no âmbito das políticas do MDS como um todo:

Nos últimos tempos nós temos sido muito respeitados no MDS [...] eu acho que há uma grande valorização dos secretários de estado e uma grande valorização do Fonseas. (ex-Presidente do Fonseas)

Os estados têm sido ouvidos, a CIT é um espaço que tem nos permitido exercitar a democracia e a descentralização. A união tem respeitado e tem ouvido municípios e estados até na mudança de determinada documentação, de determinados encaminhamentos. (ex-Presidente do Fonseas)

Todavia, visto que o processo de estruturação das coordenações estaduais para dar conta de suas atribuições tem sido demorado, na prática esse nível de governo ainda tem uma baixa influência na gestão do Programa, de forma que a relação entre União e governos estaduais deve ser aperfeiçoada de modo a obter o ganho de escala pretendido no apoio aos municípios.

Uma variável que interfere bastante no exercício das atribuições dos governos subnacionais em políticas intergovernamentais, muito citada pela literatura e confirmada pelos entrevistados, como já comentamos anteriormente em relação aos municípios, consiste na frágil capacidade institucional de boa parte dos mesmos, o que deve ser considerado a todo momento pelos gestores federais na formulação e na implementação das diretrizes nacionais do PBF.

A expectativa dos gestores federais nesse sentido, inclusive, é de que o empoderamento das coordenações estaduais do PBF apoie a construção dessa capacidade institucional nos municípios com maiores dificuldades, sobretudo nos períodos pós-eleições municipais no qual, em boa parte das cidades, ainda ocorre a troca não só dos dirigentes políticos mas também do corpo técnico e gerencial, prejudicando a consolidação do conhecimento acumulado.

Eu acho que hoje a gente tem um gargalo muito grande que é a própria capacidade operacional do município, eles têm dificuldades de toda ordem, seja no processo de formulação de novos projetos, de sedimentação de processos... Eu acho que os estados, se eles constituíssem coordenações mais estruturadas, com mais competência, com mais domínio, poderiam ser um elemento forte para os municípios na melhoria da gestão do Programa. (ex-Secretária Nacional de Renda de Cidadania/MDS)

A capacidade operacional dos municípios, ainda hoje, infelizmente é muito baixa... A gestão é diferente nos municípios, o que se aplica a um não se aplica a outros [...]A gente sabe que, infelizmente, no município quando muda a gestão municipal muda tudo [...] o corpo

técnico e o gerencial. Então isso cria uma dificuldade, parece que o município nasce a cada quatro anos. É óbvio que você tem que dar a norma, a linha que interessa à União, porque é você que financia as ações, mas ao mesmo tempo com a preocupação em relação à capacidade operacional do município em executar suas ações. (ex-Diretor de Operações da Senarc/MDS)

O ex-Diretor de Operações reforça o argumento da ex-Secretária Nacional de Renda de Cidadania no sentido de melhor estruturação dos estados para atender aos municípios, com foco sobretudo na questão tecnológica, que afinal constitui aspecto crítico na gestão do Programa. Interessante verificar que o gestor federal reconhece que essa atribuição de apoio tecnológico aos municípios chegou a ser delegada para a Caixa Econômica enquanto Agente Operador do Programa, que todavia não foi bem sucedida nesse empreendimento.

Um grande gargalo seria a questão tecnológica da operação do PBF [...] Estruturas adequadas de acordo com a estrutura regional fortaleceriam esse processo, os municípios se sentiriam seguros porque eles teriam um ponto de direção. Se usou muito a Caixa nessa história, mas as reclamações de que você tinha instruções diferentes para o mesmo problema eram tantas, que na verdade criava mais problemas que solução. Então por isso a participação do estado seria fundamental, mas para isso teria que ter estrutura logística e qualificação do seu coordenador, dos seus técnicos, para poder ajudar os municípios na resolução dos problemas. (ex-Diretor de Operações da Senarc/MDS)

A representante dos gestores municipais defende que essa dificuldade operacional seja objeto de uma pactuação federativa específica no sentido de criar condições institucionais, sobretudo na área de tecnologia da área de assistência social municipal, com foco especial na gestão e utilização das informações do Cadastro Único, cuja importância na gestão das políticas sociais já é reconhecida pelos entes federados.

Tem a questão operacional, que é essa questão de ter capacidade tecnológica, que o município não tem. Então seria preciso ter um pacto entre as três esferas de governo para criar essas condições de estruturação tecnológica, pessoal (que também não tem), para ver se tornava mais consistente, mais sólida [a capacidade institucional]. De uma coisa o pessoal já está convencido e consciente: o Cadastro é a base para todos os programas sociais no município [...] Os pequenos municípios não sabem ler as informações do Cadastro, usar a ferramenta, não têm gente com capacidade analítica para extrair relatórios, subsidiar uma discussão. (ex-Presidente do Congemas)

Portanto, há um amplo consenso dos limites que a dificuldade da capacidade institucional dos entes federados, sobretudo na área municipal de assistência social e com foco no uso de sistemas de informação, coloca para o alcance dos objetivos do

PBF, de modo que o enfrentamento desse problema se torna condição fundamental para ampliar a importância e influência de estados e municípios na gestão do Programa.

Cabe aqui uma última palavra sobre o grau de importância dos entes federados na gestão do PBF, relativa ao compartilhamento do sucesso atribuído ao Programa enquanto política pública de enfrentamento da pobreza. Falando como ex-Presidente do FONSEAS e do CONGEMAS, a entrevistada se queixa do baixo crédito que a União concede aos municípios e estados no que se refere a repartir os 'louros' da gestão do PBF junto à população.

Em nenhum momento o governo do Brasil [federal] faz a propaganda do papel que o município realiza [na gestão do PBF]. Para o município só vem as cobranças e para o estado também [...] quando se fala em federalismo, deve-se deixar muito claro qual o papel de cada um [...] O cidadão, a família, não entende que o município tem papel [na gestão do Programa] e isso não é federalismo, isso é unicidade de governo federal... você tem que falar dos três [níveis de governo]. (ex-Presidente do FONSEAS)

Assim, diante do exposto, verificamos que a União reconhece a importância dos demais entes federados na gestão do Programa, sobretudo dos municípios, considerando inclusive a diversidade de capacidades institucionais para a gestão do Programa e sinalizando uma orientação no sentido da cooperação intergovernamental. Por outro lado, embora estados e municípios não questionem a existência desse reconhecimento, se queixam de que o mesmo não é suficientemente externalizado para a população em geral.

Vejamos agora como se comporta a coordenação federativa do PBF no que se refere ao outro requisito da cooperação intergovernamental apontado por Grodzins (1966).

- 2º requisito: o poder relevante de tomada de decisões na formulação do programa é exercido tanto por quem pertence ao governo federal quanto por quem pertence aos governos estaduais e locais

Como vimos demonstrando ao longo da Tese, o processo decisório sobre a gestão do PBF se concentra no nível federal, sendo protagonizado pelo MDS. Nesse processo cabe à SENARC a formulação das propostas, contando muitas vezes com subsídio de órgãos técnicos como IPEA e IBGE para tanto. Estas propostas são discutidas junto com o Ministro e demais secretários do Ministério antes de serem implementadas.

Nós formulávamos internamente e discutíamos exaustivamente, isso depois era pactuado na reunião de secretariado do MDS, com o Ministro. (ex-Diretor de Operações da Senarc/MDS)

Todas as discussões de formulação eram feitas pela Secretaria [Senarc] e a proposição era feita no núcleo de colegiado do MDS, que era coordenado pelo Secretário Executivo, com a participação de todos os secretários, sendo posteriormente validado e discutido com o Ministro. Os processos de formulação sempre contaram com parcerias dos órgãos institucionais, tivemos muito apoio do IPEA, do IBGE. (ex-Secretária Nacional de Renda de Cidadania/MDS)

No caso da gestão de condicionalidades, cujas diretrizes nacionais implicam diretamente os ministérios setoriais, as decisões são tomadas em conjunto com estes órgãos, sempre no nível federal. Segundo a ex-Secretária Nacional de Renda de Cidadania, a necessidade de validar mais rapidamente junto aos demais níveis de governo as consequências desse processo decisório levou à criação do Fórum Intersetorial e Intergovernamental de Gestão de Condicionalidades, o qual, como vimos no capítulo anterior, ainda não conseguiu explorar seu potencial como instância de articulação da gestão do PBF.

Em relação a todo o processo de melhoria da gestão de condicionalidades, da sua potencialidade como instrumento importante das políticas, essas discussões eram dadas entre MDS, MEC e MS nos temas correspondentes, até depois vir a ser uma grande motivação para a criação do Fórum das condicionalidades, que é um mecanismo de validação mais rápida de todos os processos de decisão. (ex-Secretária Nacional de Renda de Cidadania/MDS)

Dada a atuação do PBF no campo da assistência social e articulação com o SUAS, as representantes dos estados e dos municípios reconhecem que, mesmo que formalmente o PBF não integre a CIT, essa instância figura como espaço importante de interlocução intergovernamental sobre a gestão do Programa, de forma a adequar suas diretrizes nacionais às especificidades locais.

A CIT tem sido um espaço muito importante dessa discussão [sobre a coordenação federativa do PBF], embora a Senarc não faça parte da CIT. (ex-Presidente do Fonseas)

Se não houvesse esse espaço, jamais a Senarc teria alcançado o sucesso que alcança com os municípios e estados porque ela teria que fazer um outro fórum de discussão [...]A CIT é o maior espaço para se contribuir em decisão e aqui nós temos mudado muitas visões que são de gabinete e não de quem está lá na ponta executando efetivamente. Não é por má vontade das pessoas daqui, mas é o limite de compreensão que elas têm do que querem fazer. (ex-Presidente do Fonseas)

As políticas do MDS eu entendo que deveriam ser pactuadas na CIT, não precisa criar outro espaço... quer pactuar alguma coisa? Vai para a CIT, porque o gestor da assistência na ponta é quem trata de Cadastro, PBF e segurança alimentar. (ex-Presidente do Congemas)

A ex-Presidente do Congemas, inclusive, também vê na CIT o melhor espaço para uma institucionalização da relação do PBF com os municípios.

Essa relação [com a Senarc] precisa ser institucionalizada e aí talvez via CIT, não sei, não consigo visualizar outra coisa. (ex-Presidente do Congemas)

Sobre o contexto inicial de definição da forma de inserção do tema do PBF junto às instâncias intergovernamentais horizontais e verticais do SUAS, a sua Diretora de Gestão atribui à própria trajetória profissional de Rosani Cunha, relativa às questões federativas, a legitimidade para circular junto a CIT e colegiados de gestores estaduais e municipais.

Ela [Rosani Cunha] já tinha muita legitimidade na assistência social, porque colaborou muito, tecnicamente e teoricamente, então ela também sabia da importância do espaço da CIT, dos colegiados, Congemas, Fonseas. Ela [Rosani Cunha] também passou a ter um espaço na CIT... (Diretora de Gestão do SUAS/SNAS/MDS)

Como vimos na seção anterior, sobre a análise das atas da CIT, embora o PBF tenha sido tratado em 73,8% das reuniões entre 2003 e 2010, como regra o Programa não se submeteu aos ritos de pactuação dessa instância. Segundo a ex-Secretária Nacional de Renda de Cidadania isso ocorreu porque alguns assuntos do PBF não poderiam esperar os prazos dessas pactuações e é por isso que sua inserção se deu principalmente como objeto de informes e apresentações de propostas para coleta de subsídios. De novo, Rosani Cunha parece ter sido responsável por esse nível de inserção mais superficial do PBF no âmbito da CIT, à revelia dos gestores do SUAS que pleiteavam que a Senarc tivesse assento nessa Comissão.

Ficou pactuado internamente no âmbito do MDS que, como o PBF era um programa que agregava diversas políticas e não era exclusivo da assistência, ele também não seguia o rito de operação das ações da assistência [...]. Os temas do PBF sempre entraram muito mais na pauta como informes do que como temas de pactuação... tanto que a Senarc não tinha nenhum integrante [fixo] na CIT. Enfim, essa foi a pactuação interna, até porque tinha algumas coisas que não podiam esperar a CIT para pactuar. (ex-Secretária Nacional de Renda de Cidadania/MDS)

Nós insistimos muito uma época para que ela [Rosani Cunha] sentasse na CIT [...] aí ela foi lá e convenceu o ministro Patrus de que não era uma boa saída. (Diretora de Gestão do SUAS/SNAS/MDS)

Por outro lado, o fato de não ter assento na CIT não quer dizer que as diretrizes nacionais do PBF tenham sido formuladas sem algum nível de participação dos gestores estaduais e municipais do SUAS, por meio de seus órgãos colegiados. Como vimos anteriormente, a Senarc manteve uma agenda paralela e informal junto a esses colegiados de maneira a mobilizar, esclarecer procedimentos, incorporar demandas e minimizar dificuldades no processo de implementação das mesmas. De certa forma, essa dupla estratégia de negociação intergovernamental do PBF – inserção superficial na CIT e articulação paralela com Congemas e FONSEAS – foi a solução encontrada para compatibilizar os mecanismos de funcionamento federativo do SUAS com a celeridade exigida na implementação das diretrizes nacionais do Programa.

Os tempos de execução das ações eram muito diferenciados, e como a gente não tinha o compromisso da pactuação na instância tripartite a gente podia fazer reuniões bilaterais, resolver e encaminhar. Tinha uma espécie de negociação nessas reuniões, até porque se a gente está pedindo para o município... tínhamos que negociar com ele. No mínimo perguntar se ele aceitava fazer. Então a gente usava muito a CIT como informes gerais [...] como um radar de percepções. Aí quando chegava nos momentos de finalização de desenho fazíamos reuniões específicas com Congemas, com o FONSEAS, para poder dar operacionalidade às ações. (ex-Secretária Nacional de Renda de Cidadania/MDS)

Muitas vezes, você levando uma questão para um colegiado [no caso a CIT], talvez não conseguisse esgotar o assunto por conta do tempo [...] você já lidando com quem participava dessas comissões [Congemas e FONSEAS] ganhava muito mais tempo porque já trazia uma proposta mais formatada. (ex-Diretor de Operações da Senarc/MDS)

Interessante notar que os gestores do SUAS não se opõem a essa dupla atuação do PBF em sua articulação federativa, intra e extra CIT. A ex-Presidente do FONSEAS considera que só devem ir para a CIT assuntos que envolvem os três níveis de governo, de modo que questões específicas dos municípios ou dos estados devem ser tratadas diretamente com os respectivos colegiados.

Existem questões que são exclusivas dos estados e que dependem de decisões políticas, devendo ser tratadas no âmbito do FONSEAS. As decisões que envolvem gestão nos três entes federados, que exigem pactuação, devem ser tratadas na CIT. (ex-Presidente FONSEAS)

A ex-Presidente do Congemas, por sua vez, ressalta a própria postura do órgão em procurar incluir a Senarc em seus eventos nacionais e regionais, de modo a proporcionar sua aproximação dos municípios.

Em todos os encontros do Congemas a gente chama a Senarc como parceira, até para poder aproximá-la do município. Em todos os encontros a Senarc tem estado presente, ou com oficinas, ou com informação... para explicar para as pessoas como é que funciona, com oficinas intermediárias de capacitação rápida, uso de ferramentas. Através do Congemas a gente tem conseguido uma boa articulação com a Senarc. (ex-Presidente do Congemas)

A Diretora de Gestão do SUAS afirma que essa forma de negociação intra e extra CIT é uma prática também adotada pelo próprio Sistema, tendo em vista não só o escopo do tema tratado, mas também a avaliação de que os ritos de negociação da CIT podem não estar de acordo com a celeridade demandada em alguns casos.

É na CIT que ocorre [a negociação], ou com a direção dos colegiados Congemas e FONSEAS, fora da CIT. O próprio SUAS faz isso, depende do que se tem que fazer. Tem coisas que são muito relacionadas ao município mesmo. Por exemplo, se a gente quer discutir uma campanha em massa com os municípios você não vai levar isso para a CIT... surge mais efeito conversar com a direção do Congemas do que levar para a própria CIT. Esse problema dos prazos e ritos de negociação contam para que haja uma agenda de negociação extra-CIT. (Diretora de Gestão do SUAS/SNAS/MDS)

Todavia, ainda que haja uma concordância sobre as estratégias utilizadas, o nível de negociação intergovernamental adotado pelo governo federal na gestão do PBF não tem sido suficiente para que estados e municípios se sintam participantes efetivos desse processo decisório, tal como prevê a CF de 1988 em relação à cooperação intergovernamental para o enfrentamento da pobreza. Na visão da representante dos municípios isso ocorre sobretudo quando as diretrizes do PBF não envolvem diretamente o SUAS.

Infelizmente as decisões são tomadas no âmbito federal, não é federativo. Chega como informação na CIT [...] Até que o IGD [...] foi amplamente discutido aqui na CIT, demorou mas foi, mas no final a decisão foi tomada no âmbito do MDS. (ex-Presidente do FONSEAS)

Quando vai para a CIT, por exemplo, ele [o PBF] vai muito mais para esclarecer. Quando diz respeito à assistência sim [há pactuação], mas quando não diz, não há. (ex-Presidente do Congemas)

Como exemplo, a ex-Presidente do Congemas, cita o processo de expansão do Programa para se queixar da forma centralizada com que foi conduzido, de modo a desconsiderar as diversidades de capacidade dos municípios em atender às novas diretrizes. Essa constatação remonta ao federalismo coercitivo de Kincaid (1995) onde os governos subnacionais atuam como meros agentes administrativos do governo federal.

A expansão do PBF não é pactuada, é simplesmente uma decisão arbitrária do governo federal: vou expandir. O município não se prepara para essa expansão, ele só é comunicado. Então não existe uma análise da capacidade do município para expansão, por exemplo, para incrementar mais filhos de uma faixa etária maior. Isso não foi dialogado e construído, isso é uma decisão. Então eu acho que o PBF é ainda uma política pública de transferência de renda de pouca participação [federativa]. (ex-Presidente do Congemas)

Inclusive, a entrevistada chama atenção para os problemas decorrentes da relação direta estabelecida entre o governo federal e as famílias quando, por exemplo, o primeiro dá início a processos de mobilização dos beneficiários sem que os municípios estejam preparados para o devido atendimento, tal como apontamos no capítulo 4.

A Senarc manda uma carta para as famílias, mas não discute com os municípios antes [...] Manda tudo de uma vez. Resultado: chegam famílias de toda ordem para resolver todos os problemas. (ex-Presidente do Congemas)

A Senarc admite que essa comunicação direta do governo federal com as famílias pode ser melhor realizada com a intermediação dos demais entes federados. Segundo a ex-Secretária Nacional de Renda de Cidadania, as ações de comunicação com as famílias seriam melhor encampadas pelos governos subnacionais do que pelo governo federal, dada, por exemplo, a logística complicada de se encaminhar milhões de correspondências para uma população que, pela própria natureza da situação de pobreza em que vive, muitas vezes não reside num mesmo endereço por muito tempo. A entrevistada relata que, a cada rodada de envio de correspondências para as famílias, é feita quase que uma ‘operação de guerra’, custosa e ineficiente, que termina por demandar o apoio dos municípios no sentido de fazê-la chegar aos beneficiários não encontrados nos endereços declarados no Cadastro Único.

Outra dificuldade é o processo de comunicação com as famílias. O governo federal tem algumas iniciativas, produziu uma agenda do Programa. Distribuir para todas as famílias parece uma coisa banal, mas para a gente fazer isso de uma forma centralizada é uma ‘operação de guerra’, nós produzimos 15 milhões de agendas. Distribuir isso para o Brasil inteiro, para todas as famílias, mandar pelo correio, receber de volta, devolver de novo para os municípios para que eles façam chegar às famílias que não conseguiram receber pelo correio... não é uma coisa trivial. Os volumes são sempre milhões que a gente está falando. Então se a gente conseguir de fato uma responsabilização maior dos entes federados em assumir o compromisso para efetivação dos programas, dos resultados, eu acho que a gente teria resultados melhores. (ex-Secretária Nacional de Renda de Cidadania/MDS)

Portanto, na perspectiva dos entrevistados é possível e necessário avançar ainda mais na descentralização de atribuições de gestão do PBF para os entes federados.

O ex-Diretor de Operações demonstra estar familiarizado e, em alguma medida, sensibilizado com o pleito de maior participação dos municípios no processo decisório das diretrizes nacionais do PBF, ainda que a solução apresentada por ele seja paliativa.

Os municípios sempre reclamaram disso, que eles estavam lá só executando o que a gente pensava aqui e que não tinham chance de participar das decisões, o que a gente conseguiu mexer um pouquinho, muitas vezes se fazia pilotos, se fazia laboratórios. (ex-Diretor de Operações da Senarc/MDS)

Sob uma perspectiva mais ampla, a Diretora de gestão do SUAS discorda dessa visão dos municípios, sobretudo quanto ao seu grau de influência nas políticas do MDS. Para tanto alega que o MDS tem muita aderência à demanda dos mesmos. Nesse sentido lembra que a integração entre os IGD do PBF e do SUAS foi uma solicitação dos próprios municípios. Para Simone, caberia aos estados e municípios se organizarem, para melhor se posicionar perante o Ministério e cobrar uma atuação mais coordenada do mesmo.

Os municípios têm muita influência no Ministério, pelo próprio estilo do Ministério, que tem muita aderência, é um Ministério democrático, sem dúvida nenhuma... então tem aderência, porque tem que ter senão não dá certo. Se a gente não estiver muito atento às questões colocadas pelos municípios, isso não dá certo. Por exemplo, a própria integração do IGD do PBF com o IGD do SUAS é uma reivindicação dos secretários municipais. (Diretora de Gestão do SUAS/SNAS/MDS)

Estados e municípios não podem aceitar, eles aceitam demais, o Ministério tem muita autoridade para estados e municípios. Se fosse um outro ministério, onde eles contassem menos [...] eu acho que eles brigariam mais com a confusão que a gente arruma [...] Então eu acho que eles podem colaborar a partir do momento que nos cobrarem mais. (Diretora de Gestão do SUAS/SNAS/MDS)

A ex-Secretária Nacional de Renda de Cidadania, por sua vez, considera que, talvez, seja mais cômodo aos estados e municípios manter essa maior responsabilização do governo federal para condução do PBF, visto que essa situação diminui sua responsabilização sobre qualquer desvio na gestão do Programa.

Na hora que as coisas vão bem todo mundo acha ótimo e tal, quando tem um problema 'isso não é comigo'... então é sempre muito difícil. Em última instância, mesmo o Programa sendo operado lá na ponta, a responsabilização final fica para o governo federal. Então se você tem uma família que deveria estar [no Programa] e não está, em última instância o Ministério Público aciona o governo federal e não o

município, então eu acho que essa divisão de responsabilidade não é muito clara ainda...Às vezes a gente até percebe que não existe uma demanda para que de fato ela seja clara, porque a coisa quando não é muito clara pode ir para um lado e para outro. (ex-Secretária Nacional de Renda de Cidadania/MDS)

Enfim, o que verificamos em relação a esse tema é que há uma concordância dos gestores dos três níveis de governo no sentido de que é possível ampliar a descentralização da gestão do PBF. Todavia, enquanto os gestores municipais estão insatisfeitos com seu respectivo nível de participação no processo decisório de formulação do Programa, os gestores federais alegam que cabe aos entes federados se organizar para melhor se posicionarem perante o governo federal e fazerem valer suas demandas.

Voltando à questão da CIT, cabe ainda destacar uma importante distinção, feita pela Diretora de Gestão do SUAS, sobre sua pertinência enquanto espaço de pactuação intergovernamental. Segundo a entrevistada há uma diferença importante nas discussões entre as ações de serviços e de benefícios na CIT, dado que os primeiros possuem natureza descentralizada e, os segundos, centralizada. Nesse sentido chama a atenção para o fato de que, diferente do BPC, onde o cadastro é responsabilidade do governo federal, via INSS, no PBF o Cadastro Único é de responsabilidade dos municípios. Por isso, na sua opinião, hoje o melhor arranjo para articulação entre PBF e SUAS no âmbito da CIT seria mesmo uma submissão das ações do Programa aos processos de pactuação dessa Comissão. A dúvida seria refletir sobre qual parte da gestão do benefício deveria ser pactuada e qual parte continuaria centralizada na União.

É por causa da natureza [...] a única coisa [da transferência de renda] que depende do município é o cadastro. O acompanhamento familiar é do SUAS [...] é o serviço que é ofertado descentralizado, não o benefício. Quem tira e põe família é aqui [no governo federal], igual ao BPC. Mas gestão do cadastro do BPC está no INSS, e a gestão do Cadastro [Único] está no município. (Diretora de Gestão do SUAS/SNAS/MDS)

Talvez a gente ainda não tenha descoberto o que de gestão de benefícios deve ser tratado em espaços de pactuação com estados e municípios. No caso de serviços não tem jeito, esses espaços de pactuação, de democracia, são fantásticos, eles são consolidadores, fundamentais. Mas eles são morosos, e para a gestão de benefícios isso pode ser bastante prejudicial do ponto de vista de alguns, não é minha opinião. (Diretora de Gestão do SUAS/SNAS/MDS)

Embora reconheça que a idéia de submeter as diretrizes nacionais do PBF às pactuações da CIT não seja compartilhada pela Senarc, a Diretora considera que adiar

uma decisão nesse sentido pode inclusive prejudicar a evolução do PBF frente aos seus novos desafios, visto o esgotamento das atuais estratégias de coordenação federativa adotadas.

Acho que a Senarc tem muito medo disso [de entrar nos mecanismos de pactuação da CIT], a Rosani tinha [...] e muitas vezes eu concordava com ela [...] Tem alguns mantos de proteção que foram criados que, na minha opinião, eram cabíveis naquele momento. Hoje é ao contrário, se o Bolsa não achar outras estratégias, outros caminhos ele vai estacionar um pouco. Se você pega o [resultado do] IGD, ele já induz pouco, a sua capacidade de indução já está bem escassa, vamos dizer assim [...] então é muito importante para ele [o PBF] a integração, e para o SUAS também. (Diretora de Gestão do SUAS/SNAS/MDS)

Para compreender até que ponto uma decisão nesse sentido poderia contribuir para que as diretrizes nacionais do PBF sejam melhor implementadas no nível local, optamos por investigar um pouco mais uma das poucas ocasiões em que ele foi objeto de pactuação. Dessa forma, também abordamos nas entrevistas o tema do acompanhamento das famílias em descumprimento de condicionalidades, o qual foi pactuado na CIT em 2009 na forma do ‘Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social’, visto se inserir nos serviços socioassistenciais ofertados no CRAS.

Como vimos anteriormente esse foi um processo que se desdobrou do acompanhamento das condicionalidades feito pelas áreas de saúde e educação, a partir do entendimento de que os serviços socioassistenciais são importantes para apoiar as famílias com dificuldades de acesso aos seus direitos sociais básicos. De acordo com a ex-Secretária Nacional de Renda de Cidadania, até mesmo a formulação do conceito de articulação entre serviços e benefícios surgiu nesse processo de reflexão conjunta sobre como se daria o acompanhamento dessas famílias por parte dos serviços socioassistenciais.

Em 2009 a gente começou a estruturar o processo de acompanhamento das famílias. Os motivos que podem levar a não permanência, ao não uso dos serviços de saúde e educação, também têm motivações que só a assistência pode atuar, então essa foi a última parte desse desenho que começou em 2005. (ex-Secretária Nacional de Renda de Cidadania/MDS)

Até esse conceito de benefícios e serviços acabou surgindo depois que a gente começou a trabalhar [...] o acompanhamento familiar. (ex-Secretária Nacional de Renda de Cidadania/MDS)

Os baixos indicadores de acompanhamento familiar apontados no capítulo anterior demonstram que, embora esse tema tenha resultado em um Protocolo amplamente discutido e pactuado pelos representantes dos três níveis de governo no espaço da CIT, isso não vem sendo suficiente para que suas diretrizes nacionais sejam de fato implementadas no nível local. Conforme apontam as gestoras federal e municipal do SUAS, as razões para isso vão desde questões processuais, como divergências no nível de sigilo das informações sobre as famílias registradas no Sicon; passando por questões culturais, como a familiaridade dos assistentes sociais com sistemas informatizados; e incluindo questões mais estruturais, como a insuficiência de oferta de serviços no nível local para a demanda representada pelas famílias do PBF.

O modelo [de implementação do Protocolo] que a gente implantou não foi um modelo de muita aderência de município [...] A Senarc criou um sistema chamado Sicon [...] que tem uma lista da educação com supostas violações de direito [...] para o Brasil inteiro ler, o nome da família [...] Os profissionais têm medo [de inserir os dados] por causa de um problema de sigilo de informação. Um assunto que não é um assunto qualquer [...] assistente social, psicólogo, você sabe como é, nós temos conselho federal, nós respondemos eticamente, a gente protege muito as informações dos usuários, então tem esse problema de [o profissional na ponta] querer registrar. (Diretora de Gestão do SUAS/SNAS/MDS)

Eu acho que o Protocolo é um instrumento interessante que a gente pactuou, mas que no seu desdobramento na ponta ele tem uma dificuldade enorme. A gente partiu de um princípio de que os territórios estão plenos de serviços, e não estão, este é o grande problema do Protocolo [...] a cobertura dos serviços públicos não acompanhou o crescimento do PBF, e isso não é só na assistência social, mas na saúde também. (ex-Presidente do Congemas)

O Sicon [...] implica também uma mudança na prática do atendimento que é uma prática com o computador [...] Se na educação o uso da tecnologia ainda é uma coisa distante, que é necessária mais do que qualquer coisa, imagina na assistência social, que a cultura é a do atendimento, do contato direto, da entrevista, da visita domiciliar. Como você transforma essa prática em uma informação que vai para o computador e que gera um monitoramento, um acompanhamento sistemático? (ex-Presidente do Congemas)

Tal como mencionado na questão sobre o empoderamento do CRAS para fazer frente ao volume de beneficiários com que lida a gestão do PBF, a representante dos municípios considera ser necessário fortalecer as redes municipais de assistência social, de modo a incrementar a oferta de serviços socioassistenciais e diminuir o descompasso entre o que é formulado e o que é efetivamente implementado.

Precisaria fazer aí uma grande força tarefa para fortalecer a estrutura da rede da assistência social, porque ela é que está dando suporte para o PBF e aí a gente tentar caminhar para que essa regulação se efetive. Tem algumas coisas que são feitas aqui [no governo federal] [...] que os municípios têm dificuldade de implementar. Mas é por conta dessa disparidade [de capacidade de oferta de serviços frente ao volume de beneficiários], não é nem que a norma seja absurda [...]O problema é que o que a gente está estruturando lá na ponta não corresponde a isso. Aí fica um descompasso entre o que está instituído, normatizado, pactuado e aquilo que efetivamente se consegue [implementar]. (ex-Presidente do Congemas)

Interessante destacar na fala da Diretora de Gestão do SUAS a impressão de que, se o assunto sobre o grau de sigilo de informações sobre a família no Sicon tivesse sido discutido na CIT, a Senarc talvez tivesse considerado rever o desenho do mesmo. Esse comentário indica o potencial do espaço da CIT para mediar os conflitos entre SNAS e Senarc, sobretudo pela figura dos colegiados representantes dos estados e municípios.

A gente ficou avisando muito para a Senarc [sobre a questão do sigilo das informações inseridas no Sicon] [...]Esse é um assunto que, se tivesse ido para a CIT, eles talvez eles tivessem escutado melhor. (Diretora de Gestão do SUAS/SNAS/MDS)

Todavia, a mesma Diretora analisa que a CIT tem na verdade um duplo potencial de apoiar e, ao mesmo tempo, complicar uma maior integração do PBF com o SUAS, sinalizando a necessidade de que haja um maior entendimento entre Senarc e SNAS antes de incluir os temas do PBF na pauta da CIT.

A CIT é um espaço para minimizar os conflitos entre Senarc e Snas, mas também você não pode esquecer que a CIT é um espaço para deixar mais explícito ainda os conflitos e nossos problemas internos. (Diretora de Gestão do SUAS/SNAS/MDS)

Dessa forma verificamos que, embora os entrevistados concordem que a CIT seja um espaço privilegiado para tratar dos assuntos do PBF, há uma discordância entre gestores do PBF e do SUAS sobre o nível de profundidade mais adequado das discussões relativas às diretrizes nacionais do Programa realizadas nessa instância. Há portanto que se definir quais os tipos de diretrizes do PBF terão melhores resultados caso se submetam à pactuação intergovernamental do SUAS. Além disso, faz-se necessário o enfrentamento de algumas divergências importantes entre Senarc e SNAS sobre o modelo de gestão do Programa, de modo que, pelo menos os conflitos no nível federal sejam melhor equacionados nas reuniões da CIT.

Essa situação evidencia a importância da negociação federativa e intersetorial (conduzidas nos espaços formais e informais para tanto) na trajetória do PBF, sobretudo

na sua fase mais recente, de modo a distingui-la do arranjo federativo centralizado com que foi implementado inicialmente.

Para além do espaço da CIT, outro ponto relativo ao processo decisório do PBF abordado nas entrevistas diz respeito à retroalimentação da formulação das diretrizes nacionais do Programa em função da incorporação das demandas apresentadas por gestores estaduais e municipais nos espaços formais e informais de interlocução federativa. De modo geral os gestores federais consideram que as considerações apresentadas pelos entes federados durante reuniões com os respectivos colegiados, capacitações, realização de projetos pilotos e laboratórios, canais de atendimento etc., são de fato incorporadas no processo de formulação e reformulação das diretrizes nacionais do Programa, citando inclusive alguns exemplos nesse sentido como a construção do IGD-E, dos processos de capacitação em conjunto com os estados, e a revisão do Cadastro Único junto com os municípios.

Aquela quantidade de manuais que a gente fazia, será que isso está adequado, o município vai entender isso? Uma instrução operacional está clara? Então a gente percebia muito isso, a gente publicava as IOs, a gente tinha lá uma coordenação de atendimento, que servia muito de termômetro para isso [...]para a gente poder captar as dificuldades que os estados e municípios tinham, até para poder melhorar a linguagem, melhorar o instrumento que tinha sido oferecido para eles utilizarem. (ex-Diretor de Operações da Senarc/MDS)

A gente sempre usava o fórum [Fonseas] para mobilização dos secretários estaduais, seja para construir apoio, seja para fazer os informes [...]Por exemplo, toda a parte de construção do IGD-E, a gente foi fazendo junto com o Fonseas, que encampou essa pauta. A gente foi fazendo com eles, construindo e validando com eles. (ex-Secretária Nacional de Renda de Cidadania/MDS)

Em relação aos estados, todo o redesenho de processos de capacitação foi feito a partir da experiência de acompanhamento das coordenações estaduais. Então toda a experiência [...] foi sendo aproveitada não só para Cadastro, mas também para outras ações, gestão financeira, operacional, a parte de fiscalização, a parte de condicionalidades. (ex-Secretária Nacional de Renda de Cidadania/MDS)

Em relação ao município, todo o redesenho do Cadastro Único, tanto instrumentos quanto o sistema de informação, foi todo refeito a partir das observações dos municípios, da capacidade operacional local. Então foi já considerando toda a experiência do modelo de gestão do Cadastro existente anteriormente que foi feito o redesenho nesse novo formato. (ex-Secretária Nacional de Renda de Cidadania/MDS)

A representante dos municípios também reconhece que os mesmos são ouvidos em alguma medida, tanto que atribui à Senarc o encaminhamento do problema relativo às dificuldades de acesso dos municípios da região norte à internet Banda Larga. Mas deixa claro que esse não é um padrão na coordenação federativa do PBF, de modo que a relação com os gestores municipais como um todo ainda é muito distante e burocratizada, ocorrendo principalmente via comunicados e sistemas de informação. Para isso contribui o fato de que a capacitação dos municípios é, via de regra, oferecida pelos governos estaduais, de modo que esse seria o nível de governo com maior contato com os municípios.

A Senarc é muito distante do município [...] Ele [o município] tem capacitação através do estado, então tem mais relação com o gestor estadual do que com o federal, são poucas as capacitações [do governo federal] em que se chamam os municípios. (ex-Presidente do Congemas)

O trabalho do município lá é fazer [...]acompanhar condicionalidade, fazer articulação para pesar menino, levar para a escola, mas o resultado positivo disso não é partilhado para ele. É que o diálogo entre os municípios e o PBF é muito burocratizado em cima do Cadastro, em cima da alimentação e retorno, e há uma tendência de ficar mais complicado ainda, porque como agora é *online* [...] facilita por um lado e, por outro, torna esses dois entes distantes. (ex-Presidente do Congemas)

A Senarc tem atendido os municípios em algumas demandas, uma delas é essa história da banda larga. Eu acho que de tanto os municípios colocarem isso hoje já existe uma articulação do governo federal para resolver o problema, principalmente na região norte. [A Senarc]escuta sim, mas escuta pontualmente, porque não é uma relação sistemática. (ex-Presidente do Congemas)

A esse respeito, a ex-Diretora de Condicionalidades concorda que, de fato, a relação do PBF como um todo com estados e municípios ainda é muito burocratizada, carecendo de mecanismos mais sistemáticos de trocas entre gestores dos três níveis de governo.

Eu acho que a participação, a interação do Programa com estados e municípios [...], não sei hoje como é que está, mas era incipiente... incapaz de fazer de verdade, de dar ouvidos de verdade, era muito burocrática. (ex-Diretora de Condicionalidades da Senarc/MDS)

Sobre as dificuldades em se incorporar as demandas dos gestores subnacionais, os gestores federais do PBF também lembram que há uma menor governabilidade da Senarc sobre os processos e sistemas de informação que estão sob responsabilidade da Caixa Econômica Federal, como o Cadastro Único e o SIBEC. Visto que parte

importante das demandas de mudanças na gestão do PBF por parte dos estados e municípios implicam modificações nesses sistemas, para atendê-las a Senarc depende da capacidade da Caixa em priorizá-las e implementá-las no tempo necessário para que os municípios consigam cumprir as diretrizes nacionais do Programa nos prazos colocados.

Um gargalo é principalmente a Caixa, ela não dispõe da celeridade que nós precisamos. A mudança em qualquer um dos procedimentos é uma questão complexa, discussões intermináveis, prazos não cumpridos...(ex-Diretor de Operações da Senarc/MDS)

Do ponto de vista do Cadastro Único você tem a Caixa, que aí é impossível você implementar e fazer o que você quer, você não consegue fazer porque não é o dono da ferramenta, não é você que faz a gestão informacional e isso já compromete muito porque muitas das dificuldades estão relacionadas ao próprio Cadastro [Único] [...] Eu cansei de ver a Caixa se comprometendo com um negócio que ia entregar e dois anos depois não tinha entregado, é complicadíssimo isso. (ex-Diretora de Condicionalidades da Senarc/MDS)

Verificamos nesse tópico que, embora o poder decisório de formulação do PBF esteja concentrado no governo federal, estados e municípios conseguem de fato influenciar a formulação das diretrizes nacionais do Programa a partir de consultas e diálogos conduzidos em ambientes fora da CIT, principalmente. Além disso, ainda que haja espaço para a incorporação de estados e municípios no processo decisório sobre sua formulação, verificamos que parte das dificuldades do governo federal em conduzir estratégias de coordenação federativa pautadas pela negociação intergovernamental reside em questões internas, como a dependência da Caixa Econômica Federal e, sobretudo, as divergências com a SNAS.

7.3 Conclusão: avanços e desafios

A Senarc está fora da assistência social, então se você achar que o PBF está dentro da assistência social não é tão claro assim... o interlocutor no município é a assistência social, mas a ordem é da Senarc aqui no nível federal, é um nó [...] acho que tem dificuldades com a saúde e a educação, mas tem dificuldades entre Senarc e assistência social, que é quem tem que traduzir no nível do município o que a Senarc está projetando. E a assistência social muitas vezes não projeta isso no nível do município. Então você recebe ordens meio esquizofrênicas do ponto de vista da linha federativa, do processo [...] o que sai daqui [Senarc] chega distorcido, complicado ou não legitimado na assistência social. E é ela [a assistência social] que vai dialogar com a educação e com a saúde, por conta do PBF, lá na ponta. Porque você não tem Senarc lá na ponta, você tem o gestor do PBF, que não tem legitimidade na assistência social para discutir isso,

ele é um sujeito do cadastro... (ex-Coordenadora Geral da CGPAN/SAS/MS)

Destacamos a fala da gestora federal da saúde para finalizar esse capítulo, visto que a mesma traz os principais desdobramentos federativos decorrentes do conflito entre o PBF e o SUAS no âmbito do setor da assistência social, consubstanciados no argumento de que os conflitos entre SNAS e Senarc no nível federal têm dificultado as estratégias de coordenação federativa para a implementação local do Programa, afetando inclusive sua atuação intersetorial local com a saúde e a educação.

Embora a articulação entre PBF e SUAS seja benéfica e mutuamente necessária para ambas as iniciativas, constatamos que o duplo comando federal sobre as áreas que implementam o PBF nos estados e municípios coloca um limite na sua coordenação federativa que, ainda que bem sucedida na implementação da dimensão da transferência de renda, vem encontrando limites na dimensão das condicionalidades.

O aspecto federativo da articulação entre PBF e SUAS importa porque os diferentes arranjos intergovernamentais de ambas as iniciativas têm evidenciado dificuldades sobretudo para articulação entre serviços e benefícios. Como analisa o IPEA (2011), embora o Protocolo de Gestão Integrada busque fortalecer o SUAS como um sistema que organiza, no território nacional, os serviços e os benefícios da assistência social, há distintas autonomias na gestão do SUAS e do PBF que precisam ser coordenadas para efetivação de uma gestão mais integrada.

A análise conduzida nesse capítulo nos mostra que, no período analisado, o PBF foi abordado em 73,8% das reuniões da CIT SUAS, via de regra como objeto de informes e relatos de iniciativas adotadas pela Senarc. Todavia, nos últimos anos verifica-se que o tema do PBF vem assumindo maior importância nesse espaço, visto demandar cada vez mais a presença de representantes da Senarc nas suas reuniões. De fato, embora não tenha assento na CIT, o PBF chegou a ser objeto de pactuação intergovernamental de ações comuns ao SUAS por duas vezes. Ainda que essa situação tenha sido uma exceção, não é possível afirmar que as estratégias de coordenação federativa do PBF prescindam de negociação intergovernamental. Afinal, mesmo que o Programa seja tratado superficialmente pela CIT, ele também se articula com estados e municípios informalmente, em reuniões com Congemas e Fonseas, bem como encontros de capacitações, canais de atendimento, participação em eventos etc.

Entendemos que esse arranjo federativo construído pelo PBF para lidar com o dilema de implementação das políticas sociais no federalismo brasileiro demonstra que, mesmo que sob um contexto de centralização decisória, é possível manter estratégias de coordenação federativa que comportem diferentes graus de negociação intergovernamental.

Do ponto de vista dos entrevistados parece haver uma concordância geral sobre o papel importante desempenhado pelo PBF no enfrentamento da pobreza, tanto no que se refere a aspectos estruturais quanto compensatórios. Além disso, todos parecem concordar que a articulação entre SUAS e PBF foi benéfica para ambas as iniciativas. Enquanto o SUAS permitiu a definição de um *lócus* institucional local para o PBF nos estados e municípios, o Programa demonstrou ter sido importante para a rápida nacionalização do SUAS, sobretudo a partir do incentivo para o recebimento dos recursos do IGD. Além disso, ressalta-se que o Cadastro Único constitui hoje um parâmetro estratégico para dimensionamento da oferta dos serviços socioassistenciais. Da mesma forma, alega-se que o PBF vem trazendo para os serviços sociais uma mudança na tradicional cultura ‘de balcão’ no seu padrão de oferta, visto exigir que o poder público se preocupe em também buscar usuários potenciais.

Todavia, ainda que os consensos sejam significativos, os entrevistados também foram unânimes em relatar divergências entre ambas as iniciativas, as quais se manifestam sobretudo no nível federal na relação entre Senarc e SNAS.

De um lado, as divergências iniciais sobre a incorporação do PBF pelo SUAS, bem como a submissão das suas diretrizes às pactuações da CIT foram administradas pelo MDS de forma a permitir o desenvolvimento de ambas as iniciativas com maior entrelaçamento, pelo menos nos níveis de governo subnacionais. De outro, algumas divergências ainda não foram suficientemente equacionadas, como a possibilidade de que o gestor do PBF esteja alocado fora da assistência social, a fragmentação de atribuições de controle social entre ICS e CMAS e a possibilidade de uso dos recursos do IGD também pelas áreas de saúde e educação. A solução para esses conflitos ainda não parece estar clara para os entrevistados. Os gestores do SUAS defendem que o PBF se integre ao Sistema, embora reconheçam que, ao contrário do que defendiam na época, a ‘proteção’ inicial dada ao PBF favoreceu sua expansão nacional. Reconhecem também que o Sistema precisa ser aperfeiçoado para abranger a gestão dos benefícios não-contributivos, já que vem sendo estruturado com foco nos serviços. Já os gestores do PBF mantêm uma resistência à proposta de submeter as diretrizes do PBF aos ritos

de pactuação do SUAS, muito provavelmente porque isso significaria menor autonomia no processo decisório sobre a formulação do Programa.

Sob a perspectiva da cooperação intergovernamental, os entrevistados concordam que os municípios possuem papel fundamental na gestão do PBF, exercendo inclusive importante influência na inclusão dos beneficiários, visto serem responsáveis pelo processo de cadastramento. Quanto à importância do nível estadual, também parece haver um consenso de que, embora haja um espaço importante a ser ocupado pelos estados, ele ainda não foi plenamente desenvolvido, o que implica que exerçam uma baixa influência nesse requisito. Ainda que os gestores do governo federal reconheçam de modo geral a importância dos entes federados na gestão do Programa, os gestores estaduais e municipais se queixam de que isso não se reflete na sua prática. Nesse sentido apontam que as informações sobre a gestão do PBF ainda não são suficientemente compartilhadas com eles em termos de regularidade e atualização. Outro problema apontado está no fato de que a publicidade do Programa perante a população em geral não enfatiza a parceria com os entes federados, o que contribui para que estados e municípios não enxerguem de fato na coordenação federativa do Programa o reconhecimento da sua importância na gestão do mesmo.

Por outro lado, há um amplo reconhecimento sobre as dificuldades estruturais dos estados e municípios para exercerem suas atribuições na gestão do PBF. Nas entrevistas, os CRAS aparecem como estruturas insuficientes para dar conta das atribuições relativas aos serviços socioassistenciais dado que há um descompasso entre a capacidade de oferta dos mesmos e o volume da demanda representada pelos beneficiários do PBF. Além disso, os municípios alegam que, como a atualização cadastral se tornou um procedimento regular da gestão local do PBF, faz-se necessário viabilizar a contratação de pessoal permanente responsável por essa atribuição, visto que os recursos do IGD não podem ser utilizados para esse fim.

Nesse sentido, destaca-se o papel importante dos estados no apoio dos municípios com maiores dificuldades operacionais, sobretudo na área da tecnologia de informação. Todavia, não se verifica na coordenação federativa do PBF, nem no discurso dos seus gestores, outras possibilidades de atuação sobre esse problema para além do que já é feito em relação ao IGD e às ações de capacitação. Indiretamente, é deixado aos estados a responsabilidade de se estruturar para dar conta desse desafio junto aos municípios, o que nos parece ser insuficiente visto que a priorização do PBF no nível estadual parece estar mais sujeita a intempéries políticas que nos demais níveis

de governo. Faz-se portanto necessário que o governo federal atue de maneira mais incisiva nessa perspectiva.

No caso de uma iniciativa intersetorial, cuja interface se dá com sistemas de políticas descentralizadas, como é o caso do PBF, a capacidade institucional dos entes é ainda mais crucial, dado que as possibilidades de execução e coordenação têm a ver com as capacidades institucionais dos governos para formular políticas próprias e operacionalizar projetos conjuntos. Esse objetivo demanda instituições com capacidade para desenvolver, com eficácia e eficiência, não apenas as próprias atribuições, mas também para interagir com outras instituições na implementação de políticas públicas em áreas de interesse compartilhado. Nesse sentido, destacamos a recomendação dos gestores federais de que haja uma melhor organização dos estados e municípios com o objetivo de demandar ao governo federal maior sintonia de diretrizes emitidas pela SNAS e pela Senarc, disposição para avançar no detalhamento da atual divisão de atribuições na gestão do Programa, bem como o investimento na sua capacidade institucional de forma a assumir uma maior importância na gestão do mesmo.

Ainda sobre a questão da cooperação federativa, no que se refere ao requisito relativo ao exercício de poder relevante de tomada de decisões na formulação do Programa, nos termos de Grodzins (1966), verificamos que, como já vínhamos demonstrando nos capítulos anteriores, esse poder se concentra no governo federal, ainda que a formulação das diretrizes nacionais ocorra com algum grau de negociação intergovernamental com os entes federados em espaços informais. Dessa forma, lembramos que sua abordagem na CIT frequentemente se limita a informes.

Além disso, cabe ainda destacar que os gestores municipais, sobretudo, consideram que a relação da Senarc com os municípios em ocasiões como capacitações, canais de atendimento, projetos piloto etc., ainda é muito burocratizada a partir dos sistemas de informação, o que pode até ter alguma permeabilidade sobre demandas relativas a aspectos processuais, mas limita um *feedback* sobre questões mais estratégicas. Por outro lado, uma estratégia de negociação informal que, segundo a visão dos entrevistados, parece funcionar bem, consiste nas reuniões específicas da Senarc com Congemas e Fonseas.

Uma importante constatação dessa pesquisa foi apreender que a dupla estratégia de atuação da Senarc junto aos entes federados na CIT, e fora da CIT diretamente com os colegiados de secretários estaduais e municipais, foi bem aceita pelos gestores dos três níveis de governo e, de fato, parece ter contribuído bastante para obter celeridade na

implementação das diretrizes nacionais do Programa, ainda que a mesma não tenha ocorrido sem conflitos entre Senarc e SNAS. Aliás são esses conflitos que, em nossa análise, constituem um dos principais aspectos que prejudicam a articulação entre os serviços socioassistenciais e o benefício do PBF no âmbito do SUAS.

Mesmo que os gestores do SUAS pleiteiem que o PBF seja incluído na CIT como forma de superar tais conflitos, verificamos que uma das poucas diretrizes nacionais relativas ao PBF que foram pactuadas na CIT não vem apresentando bons resultados na ponta. Nesse sentido, constatamos na fala dos entrevistados do SUAS uma série de dificuldades decorrentes da relação conflituosa entre Senarc e SNAS no nível federal, tais como (1) a subestimação da questão do sigilo da informação no tratamento intergovernamental e intersetorial das vulnerabilidades das famílias no Sicon e (2) o pressuposto de que os territórios já estavam plenos de serviços socioassistenciais para fazer frente ao volume representado pelas famílias do PBF. Esse segundo problema se relaciona diretamente com as dificuldades operacionais dos municípios, sobretudo no âmbito dos CRAS, para conseguir dar conta dos processos de gestão dos benefícios do PBF relativos ao Cadastro Único, e da oferta dos serviços socioassistenciais. Essas limitações revelam que tanto os conflitos entre Senarc e SNAS no nível federal, quanto as dificuldades operacionais dos municípios estão dificultando a implementação do acompanhamento familiar dos beneficiários do PBF pelos gestores locais.

No que se refere à necessidade de aperfeiçoamento da CIT para também tratar dos benefícios, verifica-se uma concordância importante dos gestores federais e municipais, ainda pouco tratada pela coordenação federativa do Programa, que merece ser priorizada no sentido da sua implementação. Trata-se da recomendação de se descentralizar o processo de comunicação das famílias, visto que esse procedimento é custoso e ineficiente no nível federal, além de gerar constrangimentos aos municípios que, muitas vezes, são pegos de surpresa por uma mobilização de beneficiários em relação a algum procedimento para o qual não haviam se preparado.

Diante do exposto, consideramos que os avanços na relação entre o PBF e o SUAS foram significativos no sentido de construir uma relação ‘simbiótica’, mutuamente vantajosa para a expansão de ambas as iniciativas da assistência social. Todavia, muitos conflitos dessa relação ainda devem ser administrados para sua consolidação, sobretudo no que se refere à articulação entre serviços e benefícios nos territórios.

Identificamos dois principais desafios para o aperfeiçoamento da articulação entre SUAS e PBF. Ambos dizem respeito a explorar o potencial da CIT enquanto instância de pactuação intergovernamental de gestão da assistência social. O primeiro consiste em elaborar um desenho que permita a inclusão do PBF nos processos de pactuação da CIT sem que isso afete a celeridade necessária de implementação de suas diretrizes nacionais. Outro desafio consiste em se avançar na resolução dos conflitos entre Senarc e SNAS, de modo que eles não dificultem o processo de pactuação intergovernamental na CIT. Para isso parece importante ouvir estados e municípios no âmbito da própria CIT, os quais podem funcionar como respeitáveis mediadores destes conflitos, visto figurarem como grandes interessados na resolução dos mesmos, uma vez que são eles os implementadores das diretrizes exaradas por ambas as estruturas.

Em suma, verificamos que a articulação do PBF com o SUAS vem impondo uma gestão coordenada de iniciativas com arranjos federativos diferenciados (benefícios centralizados *versus* serviços descentralizados) que demandam a incorporação de uma nova lógica de funcionamento para a assistência social e uma nova acomodação da heterogeneidade de interesses e visões que a sustentam, exigindo, portanto, uma maior adequação do SUAS a essas mudanças, caso se pretenda que, de fato, a assistência social seja gerida por um Sistema verdadeiramente único.

Considerações Finais

Nessa Tese buscamos reconstruir um processo histórico de modo a verificar o grau explicativo da teoria da recentralização nas transformações recentes do federalismo brasileiro, da qual Marta Arretche (2007) é uma das principais expoentes.

Para tanto, adotamos como unidade de análise a trajetória de implementação do Bolsa Família, programa federal de combate à pobreza que atua transversalmente junto aos sistemas descentralizados das políticas nacionais de saúde, educação e assistência social. Consideramos que esse arranjo federativo do Programa traz consequências diversas para sua coordenação, além daquelas esperadas para uma iniciativa pura de transferência de renda, normalmente de característica centralizada (PRUD'HOMME, 1995; DONAHUE, 1997; PETERSON, 1995; BROWN e OATES, 1987). Isso ocorre porque a distribuição de responsabilidades entre os entes no federalismo brasileiro – no qual ficou destinado ao governo federal o poder de financiamento e regulamentação e, aos governos subnacionais, o poder de implementação – tem conduzido a um dilema de implementação de políticas sociais que exige arranjos conciliadores: (1) da homogeneidade nacional requerida pelo estado de bem estar, de modo que haja um padrão mínimo alcançado em todo o território nacional; e (2) criação de condições de execução local compatíveis com a desigualdade social e heterogeneidade da capacidade institucional em que convivem os governos subnacionais.

A análise foi conduzida a partir de elementos teóricos (levantamento bibliográfico nacional e internacional), históricos (documentos relativos ao Programa) e empíricos (entrevistas com atores-chave), sendo orientada por dois objetivos. O primeiro, de caráter empírico, foi analisar a trajetória do PBF e a forma como lidou com o dilema de implementação das políticas sociais no federalismo brasileiro no período que vai da sua criação ao término do segundo mandato do governo Lula (2003-2010). O segundo objetivo, de caráter teórico, consistiu em demonstrar a insuficiência da teoria da recentralização para explicar esse processo.

De forma a dialogar com a teoria que discute como o federalismo se organiza e se relaciona com as políticas públicas em um determinado contexto, utilizamos a vertente histórica do neoinstitucionalismo. De maneira mais específica, nos baseamos nos trabalhos que adotam a linha da teoria do federalismo como pacto (ELAZAR, 1987; WRIGHT, 1988), com foco nas relações de reciprocidade que podem se estabelecer

entre o federalismo e o desenvolvimento das políticas sociais (PIERSON, 1995; OBINGER *et al*, 2005). Para o caso nacional, adotamos a perspectiva da coordenação federativa desenvolvida por Abrucio (2005) e Franzese (2010), segundo a qual, tendo em vista os problemas financeiros e administrativos que dificultam que os governos subnacionais assumam os encargos apregoados pela CF de 1988, haveria a necessidade de uma atuação coordenadora do governo federal, centralizando algumas funções e descentralizando outras.

Tal como argumentado por Almeida (2005) em relação ao federalismo brasileiro, os resultados da pesquisa indicam que na trajetória dos programas de transferência de renda condicionada convivem tendências centralizadoras e descentralizadoras, algo provavelmente intrínseco à nossa Federação. Essa constatação evidencia o limite do poder explicativo da teoria da recentralização, a qual se fundamenta no argumento de que a CF de 1988 teria mantido prerrogativas federais indicativas da precedência da homogeneidade das políticas sociais sobre a autonomia dos entes subnacionais (ARRETCHE, 2007).

As transformações do federalismo brasileiro pós-CF de 1988 contribuíram para o surgimento desses programas nos governos subnacionais, a partir do processo de inovação decorrente da descentralização de recursos e competências (LICIO, 2002). Já a entrada do governo federal nessa arena de política pública se deu em virtude da demanda de nacionalização de uma iniciativa que até então só conseguia ser implementada pelos entes federativos com maior capacidade institucional (SILVA *et al*, 2008, COELHO, 2009). Por diversos motivos, a nacionalização desses programas se deu sob um padrão hierarquizado de relações intergovernamentais (ALMEIDA, 2005; AFONSO, 2006; ARRETCHE, 2007; FENWICK, 2009; CAVALCANTE, 2010; BICHIR, 2011).

Consideramos que o desenvolvimento da perspectiva intersetorial junto aos sistemas descentralizados de políticas públicas, principalmente o SUAS, foi a forma escolhida pelo Programa para atuar sobre o dilema de implementação das políticas sociais, de modo a ampliar a articulação e negociação federativa para sua implementação e, assim, dar início a um processo de mudança de seu arranjo federativo.

Na análise, dividimos a trajetória federativa do PBF em dois momentos: (1) sua criação e implementação inicial (2003-2004), sob um padrão hierarquizado de relações intergovernamentais; e (2) a construção de uma nova forma de articulação com estados e municípios (2005-2010), primeiro a partir da articulação com o SUAS para

estruturação da dimensão da transferência de renda e, posteriormente, pelo aprofundamento da sua relação com os sistemas de políticas públicas da saúde e educação, de forma a estruturar a dimensão das condicionalidades.

Diversos fatores indicam ter influenciado a adoção inicial de um modelo de gestão centralizado pelo PBF. A CF de 1988 colocou o enfrentamento da pobreza como um dos objetivos da República, de competência comum a todos os entes federativos, prevendo recursos financeiros específicos, sem contudo precisar como se daria a cooperação entre os níveis de governo para tanto. Além disso, o desenvolvimento das políticas de enfrentamento da pobreza anteriores ao PBF e, de forma mais específica, os programas de transferência de renda por ele unificados, tradicionalmente caracterizaram-se pela centralização e fragmentação. Outro fator consiste na constatação da frágil capacidade financeira, em geral, e baixa capacidade institucional da área de assistência social nos governos municipais, a quem foi atribuída a tarefa de gestão do Programa. No que diz respeito à engenharia operacional da política, destacamos três perspectivas: uma relativa às discussões federativas difusas que nortearam a criação do Programa; outra relativa ao desenho federativo concretizado, o qual pouco precisou o papel dos entes subnacionais; e ainda outra, relativa à natureza da transferência de renda, que atua por meio da relação direta da União com os cidadãos para pagamento dos benefícios.

Em seu conjunto, tais fatores explicam o contexto favorável à centralização em que se desenvolveu a gestão inicial do PBF e, por isso, consideramos que as análises que enquadram o Programa como uma iniciativa recentralizadora do federalismo brasileiro não estão totalmente equivocadas, *vis-à-vis* o contexto histórico da sua criação e implementação inicial.

Mas essas condições não permaneceram durante a trajetória do PBF. E é a partir dessa constatação que passamos a identificar a insuficiência da teoria da recentralização para explicar sua trajetória. Consideramos que o movimento de recentralização, que no caso do PBF caracterizou sua gestão inicial, é apenas uma das ações dentro do jogo federativo, o qual também convive com vetores que conduzem à descentralização, de forma a demandar uma crescente coordenação federativa, como é o caso da implementação do Programa, que vem dependendo cada vez mais dos municípios.

A crise de legitimidade vivida pelo Programa em seu primeiro ano de implementação colocou em questão o modelo federativo centralizado adotado até então. Para enfrentar os problemas de focalização e baixa qualidade dos procedimentos

realizados pelos governos subnacionais na sua implementação, a qual evidenciava uma baixa capacidade de coordenação federativa, o governo federal reconheceu sua dependência em relação ao poder de implementação dos municípios, abrindo caminho para a troca de recursos de poder (financiamento, regulamentação e implementação) entre os entes federativos. Esse movimento se deu a partir da articulação intersetorial do PBF com os sistemas de políticas públicas, contribuindo para uma mudança no arranjo federativo do Programa no sentido da cooperação intergovernamental. Dessa forma, para alcançar seus objetivos nacionais, o PBF constatou que não poderia prescindir de uma participação mais efetiva dos outros níveis de governo, em particular dos municípios.

O modelo dos sistemas de políticas públicas orienta-se pela descentralização e implica repasses federais para financiamento da implementação subnacional das políticas, com cofinanciamento, repasses fundo a fundo e criação de espaços de deliberação intergovernamental, participação e controle social (FRANZESE, 2010). Essa lógica de atuação, que vem se mostrando positiva para a universalização da oferta de serviços, a princípio se chocaria com a perspectiva centralizadora da transferência de renda, evidenciando, mais uma vez, o dilema da implementação das políticas sociais no federalismo brasileiro. O PBF vem conseguindo lidar com esse dilema por meio de estratégias de coordenação federativa que induzem o fortalecimento dos governos subnacionais, de modo a melhorar o posicionamento desses entes no jogo federativo.

Num primeiro momento essa atuação intersetorial privilegiou o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), com vistas a criar condições de gestão que permitissem, a um só tempo:

- (1) definir um *locus* institucional para o PBF em cada um dos entes federados;
- (2) especificar melhor a atribuição de cada ente federativo na gestão do Programa;
- (3) melhorar a capacidade institucional dos municípios e garantir a implementação das suas diretrizes nacionais no nível local, a partir do apoio financeiro à gestão descentralizada.

Num segundo momento, a crescente articulação intergovernamental e intersetorial se deu no âmbito da gestão das condicionalidades, no sentido de alcançar um objetivo mais ousado, consubstanciado na articulação entre o benefício e a oferta de serviços sociais básicos, de responsabilidade dos municípios, de modo a conferir crescente importância às atribuições desse nível de governo na gestão do Programa.

Em síntese, identificamos três principais variáveis que favoreceram essa maior ‘intergovernamentalidade’ ou ‘coordenação federativa’ do Programa:

(1) o poder de implementação dos governos subnacionais, que segundo Agranoff (2001) lhes confere autonomia e capacidade de barganha;

(2) a intersetorialidade presente na natureza do Programa, sobretudo na dimensão das condicionalidades; e

(3) a articulação com os sistemas de políticas públicas decorrentes dessa característica intersetorial.

Argumentamos que intersetorialidade do PBF com os sistemas das políticas públicas universais, aliada ao reconhecimento do poder de implementação dos governos subnacionais, constituiu instrumento importante para lidar com o dilema federativo evidenciado com a crise que se abateu sobre o Programa em 2004, a partir da qual o governo federal optou por investir no município como principal implementador do Programa.

A conexão entre intersetorialidade e gestão intergovernamental parte da perspectiva de que múltiplos atores, setores e níveis de governo devem interagir para alcançar o objetivo comum de enfrentamento da pobreza (BRONZO, 2007; MORENO, 2007) e permite entender como esse aspecto da trajetória do PBF está diretamente relacionado com as mudanças no seu arranjo federativo, visto que diz respeito à necessidade de aperfeiçoar as condições locais de implementação do Programa no âmbito da saúde, educação e, principalmente, da assistência social.

Ainda que com alguns percalços – como o incipiente processo de pactuação com os entes federados e ausência de uma diretriz efetiva para participação dos estados na gestão do Programa – as estratégias de adesão e apoio financeiro à gestão descentralizada contribuíram para ampliar a autonomia dos governos subnacionais, expandindo a legitimidade do Programa junto a prefeitos e governadores. De maneira mais específica, a adoção de um incentivo financeiro para apoiar atividades de gestão do PBF pelos governos subnacionais foi seu grande diferencial em termos de coordenação federativa em relação aos programas anteriores, contribuindo para a alavancagem da capacidade institucional dos municípios mais pobres, para os quais os recursos do PBF parecem ser mais importantes.

No período analisado, os avanços e aperfeiçoamentos na regulamentação do Índice de Gestão Descentralizada (IGD), com elevação dos padrões mínimos de desempenho, contemplaram prazos de adequação dos municípios aos novos parâmetros,

além de não comprometer a estabilidade dos critérios que informam seu cálculo em relação à gestão do Cadastro Único e ao acompanhamento das condicionalidades. Somada a isso, a regularidade no repasse dos recursos de forma ininterrupta, desde abril de 2006, ganhou credibilidade dos municípios e passou a efetivamente orientar a atuação municipal no Programa. Tal reconhecimento foi coroado em 2009 com a transformação dessa modalidade voluntária de transferência intergovernamental, baseada em Portarias, em transferência obrigatória, baseada em Lei. Isso ocorreu na medida em que o repasse de recursos de livre utilização para a gestão do PBF propiciou condições favoráveis de adequação do Programa às especificidades locais, sobretudo por conta da flexibilidade para sua utilização e de um processo simplificado de prestação de contas. Para isso também contribuiu a disponibilidade de sistemas de informação, o que permitiu ampliar os poderes dos municípios no exercício das suas atribuições e conferiu maior celeridade e confiabilidade às informações sobre a trajetória das famílias no Programa.

Enfim, parte do sucesso da coordenação federativa do PBF, evidenciada pelas inúmeras avaliações positivas sobre seus resultados, se deve ao fato de ter conseguido conciliar as dimensões intergovernamental e intersetorial da sua coordenação no IGD.

De forma geral, a pesquisa indica que o PBF vem conseguindo obter a cooperação dos municípios, não por meio da coerção como propõe a visão de Kincaid (1990), mas a partir do fortalecimento dos governos subnacionais, como sugere Agranoff (2001). E isso significa uma mudança no padrão de relações intergovernamentais no sentido da articulação e negociação federativa.

Diante do dilema federativo de implementação das políticas nacionais do federalismo brasileiro, a resposta do PBF não foi centralizar ainda mais, mas sim articular-se ao SUAS, que já existia enquanto diretriz da política de assistência social, mas que ainda não tinha se estruturado nacionalmente. Essa articulação, ao mesmo tempo, ampliou a capacidade de coordenação do governo federal e valorizou o poder de implementação dos governos subnacionais, contribuindo para a boa cobertura e focalização do PBF, prioritárias naquele momento.

Por outro lado, ao se analisar as principais estratégias do PBF para a articulação entre serviços e benefícios, na lógica da universalização que caracteriza essas políticas, verifica-se a existência de um importante desafio. Para além de assegurar que a oferta desses serviços chegue de fato aos beneficiários do PBF no município, a principal dificuldade comum às três políticas relacionadas às condicionalidades, ainda que com

diferentes graus de complexidade, consiste na necessidade de se elevar os indicadores de registro do acompanhamento do acesso das famílias do PBF aos respectivos serviços. No caso da educação estima-se que haja em torno de 1,8 milhões de crianças e adolescentes não localizados no acompanhamento da frequência escolar (novembro/2010). No caso da saúde calcula-se que cerca de 2,7 milhões de famílias não foram buscadas pelo poder público municipal no sentido de verificar seu efetivo acesso aos serviços de saúde materno-infantil (2º semestre/2010). No caso da assistência social, até março de 2011 apenas 7% do montante de famílias prioritárias, segundo os critérios do Protocolo de Gestão Integrada, haviam sido acompanhadas.

Sob a perspectiva da negociação federativa, além das conversas realizadas pela Senarc no âmbito dos colegiados estaduais e municipais, verificamos também um tipo de negociação posterior à implementação das medidas, por meio da discordância ou concordância dos governos subnacionais em relação às estratégias adotadas pelo governo federal. Isso ocorreu tanto na adesão formal ao Programa, quanto no cumprimento dos requisitos e melhoria expressiva da qualidade do desempenho dos municípios na sua gestão, revelada pelo IGD.

Todavia, ainda que suas estratégias incorporem algum grau de articulação e negociação no seu sentido mais informal, o PBF tem tido dificuldade de se inserir no centro das discussões das instâncias de deliberação intergovernamental dos três sistemas. Essa constatação evidencia a necessidade de aperfeiçoamento das atuais estratégias de coordenação federativa do PBF junto aos mesmos.

Faz-se necessário envolver mais os municípios no processo decisório sobre a formulação das diretrizes nacionais do Programa, sobretudo na área das condicionalidades, visto que também respondem por boa parte do financiamento dos serviços envolvidos, demandando maior grau de descentralização da coordenação federativa. Para tanto, o Programa deve ser abordado como efetiva prioridade no âmbito dos sistemas de políticas de educação, saúde e assistência social, bem como se submeter à pactuação nas suas respectivas instâncias de negociação intergovernamental.

De modo a verificar como se dá a abordagem do PBF no interior dos sistemas de políticas públicas, aprofundamos a análise sobre sua articulação com o SUAS. Com base nas entrevistas, verificamos que é amplamente reconhecida a importância mútua da articulação entre ambas as iniciativas da assistência social. Enquanto o SUAS permitiu a definição de um *locus* institucional local para o PBF nos estados e municípios, o Programa demonstrou ter sido importante para a rápida nacionalização do SUAS,

sobretudo a partir do incentivo para o recebimento dos recursos do IGD. Além disso, ressalta-se que o Cadastro Único constitui hoje um parâmetro estratégico para dimensionamento da oferta dos serviços socioassistenciais. Da mesma forma alega-se que o PBF vem trazendo para os serviços sociais uma mudança na tradicional cultura ‘de balcão’ no seu padrão de oferta, visto exigir que o poder público se preocupe em também buscar usuários potenciais.

Todavia, ainda que os consensos sejam significativos, persistem divergências entre ambas as iniciativas, as quais se manifestam no nível federal na relação entre Senarc e SNAS. É importante reconhecer que as divergências iniciais sobre a incorporação do PBF pelo SUAS, bem como a submissão das suas diretrizes às pactuações da CIT foram administradas pelo MDS de forma a permitir o desenvolvimento de ambas as iniciativas com maior entrelaçamento, pelo menos nos níveis de governo subnacionais. Por outro lado, outras divergências ainda não foram suficientemente equacionadas e parecem estar comprometendo a efetividade da articulação entre o benefício do PBF e os serviços socioassistenciais.

A análise sobre a inserção do PBF nas discussões da CIT SUAS evidenciou que, embora, via de regra, seja tratado superficialmente por meio de informes, o Programa chegou a ser objeto de pactuação de diretrizes nacionais do próprio SUAS, contribuindo para nosso argumento de que as estratégias de coordenação federativa do PBF não prescindem de negociação intergovernamental.

Verificamos que a formulação das diretrizes nacionais do PBF contou com pelo menos algum grau de participação dos entes federados em capacitações, canais de atendimento, projetos piloto, reuniões da CIT e, sobretudo, em espaços informais com Congemas e FONSEAS. A dupla estratégia de atuação da Senarc junto aos entes federados na CIT, e fora da CIT, diretamente com os colegiados estaduais e municipais, foi bem aceita pelos gestores dos três níveis de governo e, de fato, parece ter contribuído para obter celeridade na implementação das diretrizes nacionais do Programa, ainda que não tenha ocorrido sem conflitos.

Há ainda um amplo reconhecimento do papel fundamental dos governos subnacionais, sobretudo dos municípios, na gestão do PBF. Todavia, os gestores subnacionais se queixam de que isso não se reflete na sua prática. A ausência de um processo formal de articulação e negociação intergovernamental *ex ante* das medidas implementadas tem implicado a manutenção do poder decisório sobre o PBF nas mãos do governo federal. Além disso, os gestores dos governos subnacionais consideram que

a relação com o governo federal ainda é muito burocratizada a partir dos sistemas de informação, que podem até ter alguma permeabilidade sobre demandas relativas a aspectos processuais, mas limitam um *feedback* sobre questões mais estratégicas.

Vale ainda ressaltar que a relação entre centralização e descentralização se expressa de maneira diferente de acordo com a situação heterogênea dos governos subnacionais, particularmente os municípios. Mesmo assim, verifica-se que, se o mais provável é que os governos subnacionais com maior capacidade de autonomia tenham desde logo força para se articular e negociar com o governo federal, com menor dependência, por outro lado, a trajetória do PBF revela que a capacidade de negociação, embora de forma diferenciada, cresceu para todos, uma vez que a articulação com o SUAS e a adoção do IGD tornaram-se âncoras institucionais que dão um espaço maior à necessidade de cooperação federativa.

Ainda que o Programa tenha adotado um padrão hierarquizado de relações intergovernamentais na sua formulação, bem como mantenha uma centralização do processo decisório sobre suas questões mais estratégicas, verifica-se na sua implementação uma inegável ampliação da articulação e da negociação intergovernamental, o que tem resultado no fortalecimento do papel e da capacidade institucional dos governos subnacionais na gestão do PBF, em particular, e no enfrentamento da pobreza como um todo.

Ademais, a trajetória do PBF representa um grande aprendizado em relação às formas de coordenação federativa no seguinte sentido: enquanto o Fundef e o PAB eram formas de coordenação meramente financeiras, o IGD – assim como o PAR na Educação – representam um aprendizado federativo em relação à coordenação intergovernamental, uma vez que acrescentam um forte componente de gestão (vinculação a resultados, mas também à criação de condições), constatando que sem melhorar a capacidade gerencial dos governos subnacionais, não é possível garantir o sucesso da implementação das políticas públicas, grande elemento de incerteza para os formuladores dos programas nacionais e federais. Assim, este processo de inclusão do elemento gestão levou, em maior ou menor medida, à inclusão de maior articulação e negociação federativa.

Conforme explicamos anteriormente, a Tese não pretendeu esgotar a análise do arranjo federativo do PBF, mas apontar novas possibilidades de abordagem das suas relações intergovernamentais diante da crescente articulação do Programa com os sistemas de políticas públicas. Sugere-se como prolongamento da Tese analisar os

meandros da abordagem do PBF nos sistemas da saúde e da educação, tal como fizemos em relação ao SUAS. Um segundo aspecto não desenvolvido na Tese, mas que pode ser importante para compreender a crescente implicação da intersectorialidade na coordenação federativa de políticas sociais, consiste em verificar em que medida o papel das políticas universais na gestão do PBF vem se traduzindo em mudança nos respectivos procedimentos de oferta de serviços junto à população mais pobre.

Em síntese, nossa conclusão aponta para o argumento de que, dado o profundo entrelaçamento alcançado entre SUAS e PBF, a necessária manutenção e aperfeiçoamento do modelo descentralizado para o SUAS torna difícil, senão impossível, a sobrevivência do Bolsa Família como uma iniciativa meramente centralizada.

Diante disso, consideramos que nossa hipótese inicial foi comprovada. De fato, a explicação de que o PBF é um exemplo de como a tendência de recentralização não ilustra sua trajetória nem a forma como lidou com o dilema de implementação das políticas sociais no federalismo brasileiro. Embora a busca pela legitimidade junto aos entes subnacionais tenha sido um fator importante para ampliar a articulação e negociação federativa do PBF, o que foi mais determinante nesse sentido foi a necessidade de se criar condições mínimas de implementação em um cenário de grande diversidade de capacidade institucional entre os municípios. Assim, constatamos que a implementação do PBF demanda, e já utiliza, um arranjo federativo mais próximo dos sistemas de políticas públicas, e não da recentralização.

As conclusões da tese permitem afinal questionar a hipótese da recentralização sob três perspectivas: da natureza da política pública, do processo e dos resultados.

Do ponto de vista da natureza da política pública, a transferência de renda levou os beneficiários a buscarem mais os serviços de assistência social, que são ofertados de forma descentralizada, além de depender das áreas de saúde e educação para garantir as condicionalidades, peça-chave da política. Por conta disso, é preciso alguma articulação com os governos subnacionais, mais fortemente com municípios, para dar sustentabilidade ao PBF.

Do ponto de vista do processo, verificamos que o PBF tem fases distintas, em parte por conta da natureza da política – primeiro, garantir a redistribuição, depois, os serviços –, em parte por conta da necessidade de legitimação junto aos governos locais, para garantir, por exemplo, a qualidade do Cadastro.

Quanto ao resultado final do PBF, a articulação da transferência condicionada de renda com o SUAS é algo que depende, para dar certo, de uma nova relação entre centralização e descentralização presente no momento inicial da política. Na verdade, o ponto final da trajetória de tempo analisada – que seria o resultado final do PBF – consiste no Programa Brasil sem Miséria que, embora não tenhamos analisado na Tese, vem aprofundando a dinâmica de articulação e negociação federativa que identificamos a partir de 2005, mudando o eixo inicial do Programa.

Enfim, considerando os recursos utilizados e as limitações que nortearam o desenvolvimento da pesquisa, buscamos demonstrar que a relação entre federalismo e políticas públicas é dinâmica, e envolve soluções diversas no tempo e conforme o tipo de política, dependendo, neste caso, de sua articulação com os níveis de governo e os demais setores.

Referências bibliográficas

ABRUCIO, F. L. Reforma política e federalismo: desafios para a democratização brasileira. In: BENEVIDES, Maria V. et. al. (orgs.). *Reforma política e cidadania*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo. 2003.

_____. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, n. 24, p. 41-67, 2005.

_____. Para além da descentralização: os desafios para a coordenação federativa no Brasil. In FLEURY, Sônia T. (Org.) *Democracia, Descentralização e Desenvolvimento: Brasil e Espanha*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

_____. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (Org.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO, 2010, p. 39-70.

ABRUCIO, F. L.; COSTA, V. M. F. *Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro*. Pesquisas, n. 12, São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1999.

ABRUCIO, F. L.; SOARES, M.M. *Redes Federativas no Brasil: Cooperação Intermunicipal no grande ABC*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Pesquisas, n.º 24, ano 2001.

AFONSO, J. R. R. Novos desafios à descentralização fiscal no Brasil: as políticas sociais e as de transferências de renda. In: Seminário Regional de Política Fiscal, 18, 2006, Santiago. Santiago: Cepal/Ilpes, 2006.

AGRANOFF, R. Managing Within the Matrix: do Collaborative Intergovernmental Relations Exist? *Publius: the Journal of Federalism* v. 31 n. 2, Spring 2001.

ALMEIDA, M. H. T. Federalismo e políticas sociais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.28, n. 10. 1995.

_____. Federalismo e Políticas Sociais. In: ALMEIDA, M. H. T. (Ed.). *Descentralização e Políticas Sociais*. São Paulo: FUNDAP, 1996.

_____. Federalismo democracia e governo no Brasil: ideias, hipóteses e evidências. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica (BIB)*, n. 51, p. 13-34, 2001.

_____. Recentralizando a federação? *Revista de Sociologia e Política*, n. 24, p. 29-40, 2005.

ARRETCHE, M. T. S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.14, n.40, p.111-141. 1999.

_____. *Estado Federativo e Políticas Sociais*. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

_____. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. *Dados*, v. 45, n. 3, p. 431-458, 2002.

_____. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. *Revista de Sociologia e Política*, p.69-85. 2005.

_____. *A centralização no Estado Federativo Brasileiro*. (Tese Livre Docência). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Departamento de Ciência Política. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

_____. Continuidades e discontinuidades na Federação Brasileira. Trabalho apresentado no 6º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP). Unicamp. Campinas, julho, 2008.

BACHA, Edmar; UNGER, Roberto Mangabeira. *Um Projeto de Democracia para o Brasil, Participação, Salário e Voto*. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1978.

BARDIN, L. *Análise de Conteúdo*. Edição revista e atualizada. Lisboa, Portugal: Ed. 70, 2010.

BARROS de SOUZA, A. *Idées, institutions et intérêts dans le changement de la protection sociale. Les politiques de transfert de revenu au Brésil*. (Tese de Doutorado). Faculté des arts et des sciences. Département de science politique. Université de Montréal. Canadá, 2010.

BFI. *Pesquisa Bolsa Família: Implementação*. Sumário Executivo. Cedeplar/UFMG/MDS. Disponível em <http://www.mds.gov.br> . Acesso em: 30.09.2011.

BICHIR, R. M. O Bolsa Família na berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência de renda. *Novos Estudos CEBRAP*, v.87, p.114-129, 2010b.

_____. *Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família*. (Tese de Doutorado). Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

BOSCHETTI, I. *Seguridade Social e Trabalho: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil*. Brasília: Editora UNB. 2006.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Secretaria Nacional do Programa Bolsa Escola. *Relatório de Atividades do Programa Nacional de Bolsa Escola*. Brasília, 2001.

_____. Ministério da Educação (MEC). Secretaria Nacional do Programa Bolsa Escola. *Relatório de Atividades do Programa Nacional de Bolsa Escola*. Secretaria Nacional do Programa Bolsa Escola. Brasília, 2002.

_____. Tribunal de Contas da União (TCU). *Avaliação do TCU sobre o Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal*. Sumários Executivos. Brasília, 2003.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. *Relatório de Gestão*. Brasília, 2004.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. *Relatório de Gestão*. Brasília, 2005.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. *Relatório de Gestão*. Brasília, 2006.

_____. Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA). Sobre a recente queda da desigualdade de renda no Brasil. *Nota técnica*. Brasília, 2006a.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. Análise da Pesquisa sobre Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família. *Documento Técnico*. Brasília, 2007.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. Apresentação dos resultados das visitas técnicas às Coordenações Estaduais do Programa Bolsa Família realizadas de agosto a dezembro de 2006. *Nota técnica*. Brasília, 2007a.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. Diretrizes para a revisão do processo de pactuação do Programa Bolsa Família com Entes Federados. *Nota técnica*. Brasília, 2007b.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Financiamento da Assistência Social no Brasil. *Caderno SUAS*, ano 2, n. 2, Brasília, 2007c.

_____. Ministério da Saúde (MS). Secretaria de Atenção à Saúde. *Acompanhamento das Condicionalidades da Saúde e Avaliação do Estado Nutricional dos Beneficiários do Programa Bolsa-Família - 1º Semestre de 2008*. Coordenação-Geral da Política de Alimentação e Nutrição. Departamento de Atenção Básica. Brasília, 2008.

_____. Ministério da Fazenda (MF). Secretaria do Tesouro Nacional. *Consolidação das contas públicas - demonstrativo da despesa por função - orçamentos fiscal e da seguridade social*. Brasília, 2008a. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/contabilidade_governamental/gestao_orcamentaria.asp último acesso: 30.05.2009.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Evolução dos recursos dos programas de transferência de renda. *Caderno SUAS*, ano 4, n. 4, Brasília, 2008b.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social(MDS). Ministério da Educação (MEC). *Fórum Intersetorial e Intergovernamental de Acompanhamento de Condicionalidades do Programa Bolsa Família*. Apresentação realizada na reunião do Fórum em Brasília, 2008c.

_____. Controladoria Geral da União (CGU). *Prestação de Contas Presidencial (PCPR) 2007*. CGU, Brasília, 2008d. Disponível em:

<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/PrestacaoContasPresidente/2007/Apresentacao.asp>.
último acesso: 30.05.2009.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. *Relatório de Gestão*. Brasília, 2008e.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Financiamento da Assistência Social no Brasil. *Caderno SUAS*, ano 4, n. 4, Brasília, 2009.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. Gestores poderão registrar atividades de acompanhamento familiar no Sicon. *Bolsa Família Informa*, n. 201. 2009a. Disponível em:
<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu_superior/informe-pbf/informe-pbf-gestores/paginas/informebolsafamilia_edicao04.htm>. Acesso: em: 03.08.2011.

_____. Ministério da Educação (MEC). *Acompanhamento da Frequência Escolar de Crianças e Jovens em Vulnerabilidade (Condicionalidade do Programa Bolsa Família)*. Relatório Executivo. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD), MEC, 2010.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. *Ata da 1ª reunião do Fórum Intergovernamental e Intersetorial de Condicionalidades do Programa Bolsa Família*. Brasília, 2010a.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Secretaria Nacional de Assistência Social. *Censo SUAS 2010*. Brasília, 2010b.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. *Matriz de informação social*. Brasília, 2010c. Disponível em:
<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/miv/miv.php>. Acesso em: 20.10.2010.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. *Proposta de Resolução. 1ª reunião do Fórum Intergovernamental e Intersetorial de Condicionalidades do Programa Bolsa Família*. Brasília, 2010d.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. *Relatório de Balanço 2004-2010*. Brasília, 2010e.

_____. *Ipeadata*. Instituto de Pesquisas Econômicas e Aplicadas (IPEA). Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE). Brasília, 2011. Disponível em:
<http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>. Acesso em: 29.03.2011.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. Informações gerais do acompanhamento das condicionalidades da saúde. *Documento Técnico*. Brasília, 2011a.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. Relato da articulação com os programas de microcrédito Crediamigo e Agroamigo do Banco do Nordeste. *Nota técnica*. Brasília, 2011b.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Sobre a contribuição da gestão de condicionalidades do Programa Bolsa Família para a erradicação da extrema pobreza. *Nota Técnica*. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. Brasília, 2011c.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Financiamento da Assistência Social no Brasil. *Caderno SUAS*, versão preliminar, Brasília, 2011d.

_____. Ministério da Saúde (MS). Secretaria de Atenção à Saúde. *Importância da articulação intersetorial e intergovernamental na gestão de condicionalidades do Programa Bolsa Família*. Seminário Regional do Programa Bolsa Família. Coordenação-Geral da Política de Alimentação e Nutrição. Departamento de Atenção Básica. Brasília, 2011e.

_____. Tribunal de Contas da União (TCU). Relatório de Auditoria. Processo 011.290/2010-2. Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (SEPROG) e Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos – MS. Ministro Relator José Jorge. Acórdão 1459/2011 – Plenário. Ata 21/2011 – Plenário. Sessão 01/06/2011. D.O.U. 03/06/2011. 2011f.

_____. *Assinatura de Termo de Pactuação do Plano Brasil Sem Miséria com os Governadores*. Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Disponível em: http://www.mds.gov.br/search/search?SearchableText=governadores&search_portal_tipe=News%20Item. Acesso em: 16.12.2011.

BRAUW, A.; GILLIGAN, D. O.; HODDINOTT, J.; ROY, S. *The Impact of Bolsa Familia on Child, Maternal, and Household Welfare*. International Food Policy Research Institute. Washington, DC. 2010.

BREMAEKER, F. A construção de um pacto federativo que interesse a todos os municípios. Série Estudos Especiais nº 194, IBAM, Rio de Janeiro, 2007.

BRESSER PEREIRA, L. C.; CUNILL GRAU, N. *Entre o Estado e o Mercado: o público não-estatal in O público não-estatal na reforma do Estado*. Org.: Luiz Carlos Bresser Pereira, Nuria Cunill Grau. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas. 1999.

BRONZO, C. Intersetorialidade como princípio e prática nas políticas públicas: reflexões a partir do tema do enfrentamento da pobreza. In: XX CONCURSO DEL CLAD SOBRE REFORMA DEL ESTADO Y MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA “¿Cómo enfrentar los desafíos de la transversalidad y de la intersectorialidad en la gestión pública?” Caracas, 2007.

BROWN, C; OATES, W. E. Assistance to the poor in a federal system. *Journal of Public Economics*, v. 32, p. 307-330, 1987.

BUARQUE, Cristovam. *A Revolução nas Prioridades: da Modernidade Técnica à Modernidade Ética*. São Paulo: Paz e Terra, 1994.

BURGESS, Michael. *Comparative Federalism: theory and practice*. New York: Routledge, 2006.

- CAMARGO, J. M. Os miseráveis. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 27.03.1993.
- CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. Coimbra: Almedina, 1997.
- CARDOSO, R., Ed. *Comunidade Solidária: fortalecendo a sociedade, promovendo o desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Comunitas. 2002.
- CAVALCANTE, P. *Implementação de Política Social no Brasil: o caso do Programa Bolsa Família*. Projeto de qualificação de tese de doutorado. Instituto de Ciência Política – IPOL. Universidade de Brasília – UNB, 2010.
- COHN, A. FONSECA, A O Bolsa Família e a questão social. *Teoria e Debate*, São Paulo, n. 57, março/abril. 2004.
- COELHO, D. B. *Competição Política e a Difusão de Programas de Transferência de Renda no Brasil: um estudo empírico com a metodologia de Event History Analysis*. (Tese de Doutorado). Centro de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Universidade Federal de Pernambuco, Recife. 2009.
- COTTA, T. C. *Visões de proteção social e transferência de renda condicionadas no Brasil e no México*. (Tese de Doutorado). Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas (CEPPAC). Universidade de Brasília, Brasília, 2009.
- CUNHA, R.; CÂMARA, B. O Programa Bolsa Família como estratégia para redução da pobreza e os processos de cooperação e coordenação intergovernamental para sua implementação. In: XIV CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Buenos Aires, Argentina. 2008.
- CUNNIL GRAU. N. La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social Transversalidad y coordinación de las políticas de estado en el federalismo. In: X CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Santiago, Chile. 2005.
- DE LA BRIÈRE, B. e LINDERT, K. Reforming Brazil's Cadastro Único to improve the targeting of the Bolsa Família Program. *Social Protection Discussion Paper Series*, nº 527, 2005.
- DONAHUE, J. D. *Disunited States*. New York: Harper Collins. 1997.
- DRAIBE, S. M. As políticas sociais do regime militar brasileiro: 1964-84. In: SOARES, G. A. D; D'ARAÚJO, M. C. (Ed) *21 anos de regime militar: balanços e perspectivas*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, p. 271-306, 1994.
- _____. (Coord.). *Acompanhamento e Avaliação da Implementação do Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima PGRFM da Prefeitura Municipal de Campinas*. Campinas: NEPP/ UNICAMP, Relatório parcial. fev/dez/1995, 1996.

DRAIBE, S. FONSECA, A. M. e MONTALI, L. Programas de Renda Mínima para Famílias Carentes: levantamento das experiências e metodologia de avaliação. Garantia de Renda Mínima: ensaios e propostas. IPEA. Brasília, 1998.

DYE, Thomas R. *American federalism*. Toronto: Lexington Books, 1990.

ELAZAR, D. *Exploring federalism*. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1987.

_____. *Federalism and the way to peace*. Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, Queens University, 1994.

ESTRELLA, J.; RIBEIRO, L. M. Qualidade da gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família: uma discussão sobre o índice de gestão descentralizada. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, June 2008 .

FRANZESE, C. *Federalismo Cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos Sistemas de Políticas Públicas*. (Tese de Doutorado). Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2010.

FENWICK, T. B. Avoiding Governors: The success of Bolsa Família. *Latin American Research Review*, v. 44, n. 1, p.102-131, 2009.

FONSECA, A; VIANA, A. L. A. Tensões e avanços na descentralização das políticas sociais: o caso do Bolsa Família. In: FLEURY, S. (Org) *Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006.

FORSBERG, A. M. *Gestão Pública e o Programa Bolsa Família: um estudo comparado de órgãos federais no Brasil*. Recife: Bagaço, 2011.

FURLAN, N. Confusão no recadastramento do Bolsa Família. *Paraná Online*, Curitiba, 2006. Disponível em: <http://www.parana-online.com.br/editoria/cidades/news/164702/?noticia=CONFUSAO+NO+RECADASTRAMENTO+DO+BOLSA+FAMILIA>. Acesso em 24.07.2011.

GIUGLIANO, R. G. *Resultados da Pesquisa Exploratória sobre os dados do IGD*. Produto 2. Consultoria Técnica prestada ao Ministério do Desenvolvimento Social. Brasília, 2008.

GOODIN, Robert E. Towards a minimally presumptuous social welfare policy. In: VAN PARIJS, Philippe (ed.) *Arguing for a basic income*. London: Verso, 1992.

GRODZINS, Morton. *The American System*, ed. Daniel J. Elazar. Chicago: Rand McNally, 1966.

HAAS, P. M. Introduction: epistemic communities and international policy coordination". *International Organization*, 46 (1): 1-35, 1992.

HALL, P. A. e TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, p.193-223. 2003.

- HOFFMANN, R. Transferência de renda e a redução da desigualdade no Brasil e cinco regiões entre 1997 e 2004. *Econômica*. v.8, n.1, p. 55-81, Junho, 2006.
- HUNTER, W. e POWER, T. Rewarding Lula: Executive Power, Social Policy, and the Brazilian Elections of 2006. *Latin American Politics & Society*, v.49, p. 1-30. 2007.
- IBGE. *Perfil dos municípios brasileiros: assistência social 2005*. Rio de Janeiro: IBGE, 2006.
- IPEA, Boletim Políticas Sociais: acompanhamento e análise. no 19, 2011. Disponível em http://www.ipea.gov.br/082/08201002.jsp?ttCD_CHAVE=3403. Acesso em 02.08.2011.
- IMMERGUT, E. M. O núcleo teórico do novo institucionalismo. In: E. Saravia e E. Ferrarezi (Ed.). *Políticas Públicas: Coletânea*. Brasília: ENAP, v.1, p.155-195, 2006.
- JACCOUD, L. Pobres, Pobreza e Cidadania: Os desafios recentes da proteção social. *Texto para Discussão n. 1372*. Brasília: IPEA, 2009.
- JACCOUD, L., HADJAB, P. e CHAIBUB, P. Assistência Social e Segurança Alimentar: entre novas trajetórias, velhas agendas e recentes desafios (1988-2008). In: IPEA. *Políticas sociais – acompanhamento e análise - Vinte Anos da Constituição Federal*. Volume 1 nº 17, 2009.
- KINCAID, John. From Cooperative to Coercive Federalism. In: *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 509, American Federalism: The Third Century, p. 139-152, 1990.
- KINGDON, J. W. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. New York: Addison-Wesley Educational Publishers. 2003.
- LAVINAS, Lena (Coord.). *Avaliação do Programa Bolsa-Escola de Recife*. Relatório Final, Convênio ILO Banco Mundial, ANPEC/IPEA, out/2000.
- LICIO, E. C. *A trajetória dos programas de renda mínima e bolsa escola no Brasil: o Impacto da variável federativa*. (Dissertação de Mestrado). Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2002.
- LICIO, E. C.; CASTRO, H. e RENNÓ, L. Bolsa Família e voto na eleição presidencial de 2006: em busca do elo perdido. *Opinião Pública*, v.15, p.31-54. 2009.
- LICIO, E. C.; MESQUITA, C. S. e CURRALERO, C. B. Desafios para a coordenação intergovernamental do Programa Bolsa Família. *RAE*, São Paulo, v. 51, n. 5, 458-470, 2011.
- LINDERT, K. et al. The Nuts and Bolts of Brazil's Bolsa Família Program: Implementing Conditional Cash Transfers in a Decentralized Context: World Bank. *Social Protection Discussion Paper*, nº 709, 2007.

- LIMA, A. As regras legais e o processo de descentralização da Assistência Social. *Revista Ser Social*, v.12, p.87-114, 2003.
- LOBATO, A. L. (Org). *Garantia de renda mínima – ensaios e propostas*. Brasília: IPEA, 1998.
- MARQUES, R. M. A importância do Bolsa Família nos municípios brasileiros. *Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate*, n. 1, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social, 2005.
- MARQUES, E. *Redes sociais, instituições e atores políticos no governo da cidade de São Paulo*. São Paulo: Ed. Annablume, 2003.
- MESQUITA, C. S. Contradições do processo de implementação de políticas públicas: uma análise do Programa Bolsa Família 2003-2006. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 57, n. 4, p. 465-487, 2006.
- MORENO, O M. C. Transversalidad y coordinación de las políticas de estado en el federalismo. In: CONCURSO DEL CLAD SOBRE REFORMA DEL ESTADO Y MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. *¿Cómo enfrentar los desafíos de la transversalidad y de la intersectorialidad en la gestión pública?* Caracas: CLAD, 2007.
- MONTEIRO, I. R. *Integração de Políticas Sociais: Um Estudo de Caso Sobre o Bolsa Família*. (Dissertação de Mestrado). Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil – CPDOC. Programa de Pós-Graduação em História, Política e Bens Culturais. Fundação Getulio Vargas. Rio de Janeiro, 2011.
- MONTEIRO, D. A. A.; FERREIRA, M. A. M.; TEIXEIRA, K. M. D. Determinantes da gestão do Programa Bolsa Família: análise do índice de gestão descentralizada em Minas Gerais. *Saude Soc.*, São Paulo, v. 18, n. 2, June 2009 .
- MULLER, P. SUREL, Y. *Análises de Políticas Públicas*. Paris: Edições Montchrestien, E.J.A., 1998. Tradução Livre (não autorizada): Elcylene Leocádio
- NERI, M. C. *A nova classe média: o lado brilhante dos pobres*. Rio de Janeiro: FGV/CPS, 2010. Disponível em: <http://www.fgv.br/cps/ncm/> Último acesso: 01.03.2011.
- _____. O novo federalismo social. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 04.09.2011.
- NEVES, J. A. B. e HELAL, D. H. Como pode ter dado certo? Insulamento burocrático, inserção social e políticas públicas no Brasil: o caso do Programa Bolsa Família. In: FAHEL, M. e NEVES, J. A. B. (orgs.). *Gestão e avaliação de políticas sociais no Brasil*. Belo Horizonte: PUC Minas, 2007.
- NICOLAU, J. e PEIXOTO, V. Uma Disputa em Três Tempos: Uma Análise das Bases Municipais das Eleições Presidenciais de 2006. In: *XXXI Encontro Anual da ANPOCS*, Caxambu, 2007. Disponível em: <http://jaironicolau.iuperj.br/artigos/NICOLAU%20&%20PEIXOTO%20ANPOCS2007>

[%20ST%2024%20PARTIDOS%20E%20SISTEMAS%20PARTIDA%C2%A6%C3%B
CRIOS.pdf](#) Acesso em: 27.07.2008.

ODUM, E. *Ecology: a bridge between science and society*. Sunderland, Massachusetts: Sinauer Associates, Inc., 1997.

OBINGER, H.; LEIBFRIED, S. e CASTLES, F. (org.). *Federalism and the Welfare State : New World and European Experiences*. New York : Cambridge University, 2005.

OLIVEIRA, V. E. *O municipalismo brasileiro e a provisão local de políticas sociais: o caso dos serviços de saúde nos municípios paulistas*. (Tese de Doutorado). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Universidade de São Paulo, 2007.

PAES de BARROS, R. P.; CARVALHO, M.; FRANCO, S. e MENDONÇA, R. Uma análise das principais causas da queda recente na desigualdade de renda brasileira. *Econômica*. v.8, n.1. p. 55-81, Jun. 2006.

PAES de BARROS, R. P. Sobre a Evolução Recente da Pobreza e da Desigualdade. Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA). 2009. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/pdf/090924_ComPres30Ricardo.pdf. Último acesso: 30.03.2011.

PASSET, René. *Production, employ, revenu: le divorce*. Futuribles, Paris, n. 131, 1989.

PERRONI, J. Competências e responsabilidades entre os entes federados: Uma leitura da legislação do programa Bolsa Família. *Dilemas*. Vol. 2 - n. 3 - JAN-FEV-MAR – 2009.

PETERSON, P. E. *The price of federalism*. New York: Brookings Institution Press, 1995.

PIERSON, P. Fragmented welfare states: federal institutions and the development of social policy. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, v.8(4), p.449–478. 1995.

_____. Not Just What, but When: Timing and Sequence in Political Processes. *Studies in American Political Development*, v.14, n.01, p.72-92. 2000.

_____. Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *The American Political Science Review*, v.94, n.2, p.251-267. 2000a.

PRUD'HOMME, R. On the dangers of decentralization. *Policy Research working paper* n. 1252, Policy Research Dissemination Center. TheWorld Bank,1995.

RICHARDSON, R. J. e colaboradores. *Pesquisa Social: métodos e técnicas*. São Paulo/SP: Vozes, 1985.

ROCHA, S. *Pobreza no Brasil: afinal de que se trata?* Rio de Janeiro: Editora FGV. 2003.

- ROSANVALLON, Pierre. *A nova questão social: repensando o Estado Providência*. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1998.
- SANO, H. *Articulação Horizontal no Federalismo Brasileiro: Os Conselhos de Secretários Estaduais*. (Tese de Doutorado). Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2008.
- SILVA, M. O. S. *Renda Mínima e Reestruturação Produtiva*. São Paulo: Cortez, 1997.
- _____. *O Comunidade Solidária: o não-enfrentamento da pobreza no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2001.
- SILVA, M. O.; YASBEK, M. C.; DI GIOVANNI, G. *A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda*. São Paulo: Cortez, 3ª edição, 2008.
- SILVA PINTO, L. F. *Gestão Cidadã: ações estratégicas para a participação social no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV. 2003.
- SILVEIRA, Antônio Maria. Moeda e Distribuição de Renda. *Revista Brasileira de Economia*. Rio de Janeiro, p. 3-15, Abr/jun. 1975.
- SINGER, André. Raízes Sociais e Ideológicas do Lulismo. *Novos Estudos* (85): p. 83-202. 2009.
- SMITH, B. C. *Decentralization: the territorial dimension of the state*. London, UK: George Allen & Unwin. 1985.
- SOARES, F. V.; SOARES, S.; MEDEIROS, M e OSÓRIO, R. G. Programas de Transferência de Renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade. *Texto para Discussão n. 1228*. Ipea. Brasília, 2006.
- SOARES, F. V. Bolsa Família: grande efeito com poucos recursos. *Boletim MDS*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social. 215, 2009.
- SOARES, G. A. D.; TERRON, S. L. Dois Lulas: a geografia eleitoral da reeleição (explorando conceitos, métodos e técnicas de análise geoespacial). *Opinião Pública*, v.14, p.269-301. 2008.
- SOUZA, C. Federalismo: Teorias e Conceitos Revisitados. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica, BIB*, v.65, 1º semestre, p.27-48. 2008.
- SPOSATI, A.; BONETTI, D. A. YAZBECK, M. C.; FALCÃO, M. C. *Assistência Social na Trajetória das Políticas Sociais Brasileiras*. São Paulo: Cortez. 1998.
- SPOSATI, A. e FALCÃO, M. C. B. C. *LBA: Identidade e efetividade das ações no enfrentamento da pobreza brasileira*. São Paulo: EDUC. 1989.
- STEIN, R. H. *Descentralização como instrumento de ação política: O caso da Assistência Social*. (Dissertação de Mestrado). Departamento de Serviço Social, Universidade de Brasília, Brasília, 1997.

VIEIRA, A. M. M. *A multiestratégia de implementação do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único no período 2005 a 2007*. (Dissertação de Mestrado). Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca. ENSP/FIOCRUZ. Rio de Janeiro, 2011.

VILLATORO, P. Las transferências condicionadas en América Latina: luces y sombras. In: SEMINARIO INTERNACIONAL “Evolución y desafíos de los programas de transferencias condicionadas”. Brasília, CEPAL/IPEA. 2007

WATTS, R. Origins of Cooperative and Competitive Federalism. In: GEER, S.L. *Territory, Democracy and Justice*. London: Palgrave Macmillan, 2006.

WRIGHT, D. S. *Understanding Intergovernmental Relations*. Belmont, California: Brooks/Cole Publishing. 1988.

YIN, R. K. *Case Study Research. Design and Methods*. Thousand Oaks: Sage. 1994.

_____. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Porto Alegre: Bookman. 2005.

ZUCCO, C. Cash-transfers, voting behavior and the economy: An empirical assessment of the political impacts of the Bolsa Família program. In: *Meeting of the Political Studies Association*, Manchester, UK, 2009.

ANEXO 1 – GUIA DE ENTREVISTAS E PLANO DE ANÁLISE

As entrevistas se basearam em roteiro semi-estruturado, a partir de um roteiro com perguntas abertas. Considerando as repostas dos entrevistados, foram propostas novas perguntas específicas com o objetivo de detalhar informações mencionadas no decorrer de suas falas, as quais não constam do roteiro abaixo, mas podem ser consultadas nos arquivos de transcrição das entrevistas, que foram todas gravadas.

Categorias de Análise	Objetivo/Descrição	a) Perguntas aos gestores federais do PBF	b) Perguntas aos demais gestores, conforme área de atuação
Intersetorialidade (BRONZO, 2007; GRAU, 2005; MORENO, 2007)	Identificar intersectorialidade a partir da visão sobre o papel do PBF como agente e parceiro no enfrentamento da pobreza.	1. Qual a importância do PBF para o enfrentamento da pobreza no Brasil?	
		2a. Como o Programa pode apoiar o acesso aos direitos sociais por parte da população mais pobre?	2b. Como o Programa pode apoiar o acesso ao direito à assistência social/saúde/educação por parte da população mais pobre?
Cooperação intergovernamental (GRODZINS, 1966; ELAZAR, 1987)	Identificar como gestores se enxergam nas relações intergovernamentais para a gestão do PBF, de forma a apurar o grau de interdependência expressa em funções compartilhadas em relação: <ul style="list-style-type: none"> • à participação na tomada de decisões sobre a gestão do PBF • à influência/exercício de responsabilidades de importância na gestão do PBF 	3a. Quais atores participam efetivamente do processo decisório sobre a implementação do PBF?	3b. Quais atores participam efetivamente do processo decisório sobre a implementação do PBF no âmbito da política de assistência social/saúde/educação?
		4. Em que circunstâncias/espacos/fóruns/comissões essas decisões são tomadas?	
		5a. Há possibilidade de adaptação local de diretrizes nacionais do PBF?	5b. Há possibilidade de adaptação local de diretrizes nacionais do PBF no âmbito da política de assistência social/saúde/educação?
		6a. Em que medida as demandas dos demais níveis de governo são incorporadas na definição/revisão das diretrizes nacionais do PBF? Sempre foi assim?	6b. Em que medida as demandas de seu nível de governo são incorporadas na definição/revisão das diretrizes nacionais do PBF no âmbito da política de assistência social/saúde/educação? Sempre foi assim?
		7a. Como você avalia o grau de importância das atribuições dos governos subnacionais (alto, médio, baixo) nos diversos componentes da gestão do PBF? Comente.	7b. Como você avalia o grau de importância das atribuições de seu nível de governo (alto, médio, baixo) nos diversos componentes da gestão do PBF? Comente.
		8a. Que sugestões faria para ampliar a cooperação federativa na gestão do PBF?	8b. Que sugestões faria para ampliar a cooperação federativa na gestão do PBF no âmbito da política de assistência social/saúde/educação?

ANEXO 2 – LISTA DE ENTREVISTADOS

Área/Setor	Nome	Âmbito de atuação	Cargos/funções ocupadas	Data
Assistência Social	Simone Albuquerque	SNAS/MDS	Diretora do Departamento de Gestão do Sistema Único de Assistência Social (2005-atual)	29.09.2011
	Ieda Maria Nobre de Castro	Município de Maracanaú/CE	Secretária Municipal de Assistência Social (2005/2010), Presidente do Congemas (2009/2010)	10.10.2011
	Tânia Garib	Estado do MS Município de Campo Grande/MS	Secretária Municipal (1997/2004) e Estadual (2006/atual) de Assistência Social; Presidente Congemas 1999/2004; e do Fonseas (2008/2009)	07.10.2011
Educação	Daniel Ximenes	Secad/MEC	Diretor de Estudos e Acompanhamento das Vulnerabilidades Educacionais (2008/2010)	09.09.2011
	Conceição Lopes	Secad/MEC	Consultora Técnica (2003-atual)	14.09.2011
Saúde	Ana Beatriz Pinto de Almeida Vasconcelos	CGPAN/SAS/MS	Coordenadora Geral da Política de Alimentação e Nutrição (2005-2010)	12.09.2011
Programa Bolsa Família	Lúcia Maria Modesto	Senarc/ MDS	Diretora do Cadastro Único (2005/2008); Secretária Nacional de Renda de Cidadania (2008/2010)	20.09.2011
	Cláudia Regina Baddini Currello	Senarc/MDS	Coordenadora Geral de Gestão de Condicionalidades (2008/2009) e Diretora de Condicionalidades (2010)	16.09.2011
	Bruno Câmara	Senarc/MDS	Assessor do Gabinete (2005 - atual)	15.07.2011
	Antônio Carlos Rosa de Oliveira Júnior	Senarc/MDS	Diretor de Operações da Senarc (2005-2010)	16.09.2011

ANEXO 3 – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Estimado (a) Senhor (a)

Solicitamos sua anuência para participar da pesquisa de doutorado de Elaine Cristina Licio, aluna do doutorado em Política Social da Universidade de Brasília/UNB, intitulada “Para além da recentralização: os caminhos da coordenação federativa do Programa Bolsa Família (2003-2010)”, orientada pela Profa. Doutora Denise Bomtempo Birche, sob co-orientação do Prof. Doutor Fernando Luiz Abrucio, da EAESP/FGV.

O Termo de Consentimento Livre e Esclarecido encontra-se ao final desse documento.

A Tese tem dois objetivos. O primeiro, de caráter empírico, consiste em analisar a trajetória do PBF e a forma como lidou com o dilema de implementação das políticas sociais no federalismo brasileiro. O segundo, de caráter teórico, consiste em demonstrar a insuficiência da teoria da recentralização para explicar esse processo. Para tanto, buscamos reconstruir um processo histórico de modo a verificar o grau explicativo da teoria da recentralização nas transformações recentes do federalismo brasileiro.

Participam deste estudo os atores envolvidos no processo de negociação intergovernamental para implementação do Programa Bolsa Família no período analisado e sua condição de representantes dos níveis de governo em que operam.

A participação neste estudo não acarreta custo algum para você; além disso, não se identificaram riscos ou benefícios potenciais por sua participação, no entanto, é claro que sua contribuição é muito valiosa para o desenvolvimento de estudos na área de Análise de Políticas Públicas, Federalismo e Políticas Sociais.

Se desejar obter mais informações sobre a pesquisa, por favor, comunique-se conosco pelos telefones abaixo.

Elaine Cristina Licio

Doutoranda em Política Social-Unb-IH

Elaine.licio@gmail.com

(61)8134-6836 e 3272-2284

Eu, _____, li e compreendi as explicações dadas na carta acima sobre a pesquisa de doutorado de Elaine Cristina Licio, aluna do doutorado em Política Social da Universidade de Brasília/UNB, intitulada “Para além da recentralização: os caminhos da coordenação federativa do Programa Bolsa Família (2003-2010)”, orientada pela Profa. Doutora Denise Bomtempo Birche, sob co-orientação do Prof. Doutor Fernando Luiz Abrucio, da EAESP/FGV.

Li e compreendi a carta informativa e este Termo de Consentimento. Sei que posso contatar a coordenação do estudo pelos telefones fornecidos se desejar mais informações acerca do desenvolvimento da pesquisa.

SIM, concordo em participar deste estudo como informante-chave.

NOME DO INFORMANTE IDENTIDADE ASSINATURA

NOME DA TESTEMUNHA IDENTIDADE ASSINATURA

NOME DA DOUTORANDA IDENTIDADE ASSINATURA

Profa. Dra. Denise Bomtempo B. de Carvalho

Universidade de Brasília

Instituto de Ciências Humanas

Programa de Pós-graduação em Política Social

Tel. 3307 18 18 - 3307-2290 ram: 217

denisebomtempo@terra.com.br