

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS
COORDENAÇÃO DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

MAILSON RODRIGUES OLIVEIRA

AS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS, O FEDERALISMO COOPERATIVO E A
GESTÃO INTERSETORIAL NAS AÇÕES DE COMBATE À POBREZA NO BRASIL:
UMA ANÁLISE DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA 2003-2010

TERESINA
2015

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS
COORDENAÇÃO DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

AS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS, O FEDERALISMO COOPERATIVO E A
GESTÃO INTERSETORIAL NAS AÇÕES DE COMBATE À POBREZA NO BRASIL:
UMA ANÁLISE DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA 2003-2010

Dissertação de Mestrado apresentada ao
Programa de Pós-Graduação em Ciência
Política da Universidade Federal do Piauí
(UFPI), como requisito parcial à obtenção do
título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Raimundo Batista dos
Santos Junior

MAILSON RODRIGUES OLIVEIRA

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Piauí (UFPI), como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Aprovada em:

____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Raimundo Batista dos Santos Junior - UFPI
Presidente

Prof.^a Dr.^a Fabiana Rodrigues de Almeida Castro - UFPI
1^a Examinadora

Prof. Dr. Bruno de Castro Rubiatti - UFPI/PPGCP
2^o Examinador

TERESINA
2015

FICHA CATALOGRÁFICA
Universidade Federal do Piauí
Biblioteca Comunitária Jornalista Carlos Castello Branco
Serviço de Processamento Técnico

- O48r Oliveira, Mailson Rodrigues.
As relações intergovernamentais, o federalismo cooperativo e a gestão intersetorial nas ações de combate à pobreza no Brasil: uma análise do programa bolsa família 2003-2010 / Mailson Rodrigues Oliveira. – 2015.
93 f.: il.
- Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Piauí, Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Mestrado em Ciência Política, Teresina-PI, 2015.
“Orientação: Prof. Dr. Raimundo Batista dos Santos Junior”.
1. Federalismo Cooperativo. 2. Relações Intergovernamentais. 3. Gestão Intersetorial. 4. Programa Bolsa Família. I.Título.

CDD 361.1

AGRADECIMENTOS

Embora este trabalho pareça ser uma produção individual, na verdade, é o resultado de uma trajetória que envolve familiares, amigos e colegas, entre outros. Assim, gostaria de agradecer a todos os que participaram direta ou indiretamente de sua realização.

Especialmente, sou grato à minha mãe, *Marta Lúcia Rodrigues Oliveira*, ao meu pai, *Delmiro Gomes de Oliveira*, e aos meus irmãos, *Meirilene Rodrigues Oliveira*, *Dina Maira Rodrigues Oliveira* e *Marcos Denilson Rodrigues Oliveira*, que estão sempre ao meu lado e que, nos momentos bons, nos difíceis e nos últimos momentos, foram cruciais para a conclusão deste trabalho; ao meu orientador, professor Raimundo Batista dos Santos Junior, pelo acompanhamento desta pesquisa, que foi fundamental na definição dos recursos teóricos e metodológicos mais adequados para elaborá-la; aos professores da Banca de Qualificação, que contribuíram com sugestões significativas, Prof.^a Dr.^a Fabiana Rodrigues de Almeida Castro e Prof. Dr. Bruno de Castro Rubiatti. Gostaria de agradecer ainda ao Prof. Dr. Cleber de Deus Pereira da Silva e ao Prof. Dr. Valter Rodrigues de Carvalho pelas sugestões bibliográficas, e ao Prof. Dr. Vítor Eduardo Veras de Sandes Freitas, que, em alguns momentos, auxiliou na metodologia dessa pesquisa. Agradeço, ainda, aos colegas do curso de Mestrado em Ciência Política da Universidade Federal do Piauí, em especial, a Ananda Marques, Karoline de Almeida Rocha, Hesaú Rômulo e Isaac Ferreira, pelo incentivo que me deram ao longo do curso e por terem me proporcionado bons momentos de debates e de discussões teóricas e metodológicas; aos amigos(as) Letycia Raila, Maria do Socorro Silva, John dos Santos Freitas, Catarine Guimarães, Priscila Oliveira, Leonardo Medeiros e Fabrício de Alexandre, pelas sugestões e incentivos. Um agradecimento especial a *Maria Lucilene Rocha*, secretária do Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Piauí, que, mais que uma funcionária, se tornou uma amiga que admiro, pela sua competência e garra em ajudar aos discentes, muitas vezes assumindo atividades que não são de sua responsabilidade. Reconheço ainda o papel especial da Universidade Federal do Piauí-UFPI e da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoa de Nível Superior (CAPES), que, através do Programa de Demanda Social (DS), concedeu-me bolsas para a realização do meu Mestrado, fundamentais para aquisição de materiais bibliográficos, tecnológicos, que foram indispensáveis para a conclusão desta pesquisa.

Acima de tudo, agradeço a Deus.

A todos muito obrigado.

RESUMO

O presente trabalho analisa as políticas sociais do Governo Federal, com foco no Programa Bolsa Família (PBF), abordando como as relações intergovernamentais, o federalismo cooperativo e a gestão intersetorial norteiam as ações de combate à pobreza no Brasil, entre 2003 e 2010. Para isso, procura entender o modelo de federalismo brasileiro, realçando a relação entre a União, os estados e os municípios, para inferir como ocorre a implementação das políticas públicas e sociais no Brasil. Busca compreender as mudanças estruturais e institucionais estabelecidas nas políticas sociais brasileiras, em especial as que foram instituídas a partir do Programa Bolsa Família, pois é a partir dele que ocorrem as modificações mais intensas nas relações intergovernamentais no que se relaciona a esse tipo de política. Fundamentada no método qualitativo, mais especificamente no método de análise documental, esta pesquisa busca, nos registros escritos, as informações viabilizadas pela reconstituição da história, que atendem ao seu objetivo, que é conhecer os princípios que norteiam o modelo de gestão do Programa Bolsa Família e das políticas sociais brasileiras e como esse arquétipo se relaciona com o federalismo cooperativo brasileiro instituído pela Constituição de 1988. Nesses termos, o estudo das ações do governo federal no combate à pobreza é importante aos propósitos da pesquisa, ao ser constatado que, após a inserção do modelo de gestão intersetorial, importantes decisões tomadas pelos governos subnacionais na redução das vulnerabilidades sociais foram custeadas e orientadas pelo poder central.

Palavras-chave: Federalismo Cooperativo. Relações Intergovernamentais. Gestão Intersetorial. Programa Bolsa Família. Coordenação Federativa.

ABSTRACT

This work analyzes the social policies of the Federal Government focusing on the *Bolsa Família* Program (BFP, or Family Stipend), approaching how the intergovernmental relations, the cooperative federalism and the intersectoral management guide the fight against poverty actions in Brazil from 2003 to 2010. For that, it seeks to understand the Brazilian federalism model, highlighting the relationship among the Country, the states and the municipalities so as to infer how the implementation of public and social policies occur in Brazil. It seeks to understand the structural and institutional changes established in the Brazilian social policies, especially those started from the BFP, as it is from this program that the most intense changes occur in the intergovernmental relations concerning this type of policy. This research was grounded on the qualitative method, more specifically on the document analysis method, and it seeks, in written records, the information made available by the history reconstitution, which is in accordance with its objective, i.e., to learn the guiding principles of the BFP management model and the Brazilian social policies and how this archetype is related to the Brazilian cooperative federalism instituted by the 1988 Constitution. In these terms, the study of the federal government's fight against poverty actions is important for the purposes of research by finding out that, after the insertion of the intersectoral management model, important decisions taken by subnational governments in reducing social vulnerabilities were funded and guided by the central power.

Keywords: Cooperative Federalism. Intergovernmental Relations. Intersectoral Management. *Bolsa Família* Program. Federative Coordination.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Principais modelos de federalismo	20
Quadro 2 – Competências exclusivas da União	27
Quadro 3 – Competências concorrentes	28
Quadro 4 – Informações gerais sobre os programas	46
Quadro 5 – Programas da rede de proteção social - em 2002	53
Quadro 6 – Gestão intersetorial e responsabilidade do Cadastro Único	64
Quadro 7 – Resumo das ações e compromissos dos municípios	80
Quadro 8 – Quadro sinóptico – valores correspondentes aos fatores do IGD-E	86

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Organograma da Relação Intersetorial	40
Figura 2 – Quadro de Programas de Transferências Condicionadas - América Latina e Caribe (19 Países)	47
Figura 3 – Tabela de gastos por programa/ano (utilizando os valores pagos) – Em milhões de R\$	61

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Distribuição das famílias de acordo com o rendimento familiar, no Brasil, de 1979 a 1990	45
---	----

LISTA DE SIGLAS

BCP/LAOS	Benefício de Prestação Continuada
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CadUnico	Cadastro Único
CEF	Caixa Econômica Federal
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
IGD-E	Índice de Gestão Descentralizada Estadual
IGD-M	Índice de Gestão Descentralizada Municipal
MDS	Ministério de Desenvolvimento Social
MS	Ministério da Saúde
MEC	Ministério da Educação
NOB	Norma Operacional Básica
NASF	Núcleo de Apoio Sócio Familiar
NIS	Número de Identificação Social
ONU	Organização das Nações Unidas
OSCIP	Organizações Sociais Civis de Interesse Público
ONG	Organização Não Governamental
OSCIP	Organizações Sociais Civis de Interesse Público
PBF	Programa Bolsa Família
PIS	Programa Integração Social
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PGRM	Programa de Garantia de Renda Mínima
PTC	Programa de Transferência Condicionada
PETI	Programa de Erradicação de Trabalho Infantil
PTR	Programa de Transferência de Renda
PROGRESSA	Programa de Educação, Saúde e Alimentação
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SENARC	Secretaria Nacional de Renda de Cidadania

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 O FEDERALISMO COOPERATIVO BRASILEIRO	17
2.1 O desenho institucional: federalismo cooperativo brasileiro	25
2.2 Coordenação federativa: ascensão da gestão social no Brasil intersetorial	35
2.3 Característica do pacto federativo brasileiro: reflexos da gestão social intersetorial	41
3 GESTÃO SOCIAL INTERSETORIAL E O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	44
3.1 A ascensão da categoria de programas sociais e sua inserção na agenda do sistema de proteção social brasileiro	44
3.2 Os programas de transferência condicionada de renda: tipos e operacionalização	50
3.3 Conselho Interministerial do Programa Bolsa Família: a consolidação da coordenação federativa	56
4 COORDENAÇÃO FEDERATIVA: PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	68
4.1 Desenhos institucionais e mecanismo de coordenação federativa	68
4.2 O papel da instância municipal	77
4.3 O papel da instância estadual	82
4.4 Articulação intersetorial e estratégia de combate à pobreza	86
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	89
REFERÊNCIAS	93

1 INTRODUÇÃO

O objetivo desta pesquisa é analisar o Programa Bolsa Família (PBF) como uma política de governo que busca romper o círculo de pobreza intergeracional, ou seja, que se perpetua através das gerações, de pai para filhos. Segundo o discurso oficial, o Programa tem o propósito de promover a melhoria dos padrões de vida das famílias pobres ou vulneráveis do Brasil, possibilitando uma vida digna, com a elevação dos graus de escolaridade dos infantes e jovens brasileiros, inserindo-os econômica, social e politicamente, em condições de igualdade, nas gerações futuras.

O Programa Bolsa Família segue o padrão de Programas de Transferência Condicionada de Renda (PTCR) implantados nos países em desenvolvimento, na década de 1990, como principal modelo de política de proteção social para os mais pobres e vulneráveis. Esse é um tipo de proteção não contributivo, em que setores da população têm direito a benefícios pela sua situação de precariedade, por estarem em situação de desvantagem em relação a outros grupos da sociedade e não por terem contribuído. É diferente, por exemplo, de benefícios previdenciários, em que o acesso a auxílio está atado a uma contribuição pecuniária.

A desobrigatoriedade da contribuição não significa que os programas de transferência condicionada de renda isentam necessariamente os beneficiários de contrapartidas. Isso não é crível. No Brasil, por exemplo, o Programa Bolsa Família ¹ está estruturado a partir de condicionantes, como renda e compromissos com a saúde e a educação dos filhos. No que tange ao valor da renda, as famílias são assim classificadas: o primeiro grupo é definido pelo Programa como famílias que se encontram em situação de extrema pobreza, que são as que recebem até R\$ 77,00 por pessoa; no segundo grupo, consideradas em situação pobreza, estão as que recebem entre R\$ 77,01 e R\$ 154,00 por pessoa. Para compor o benefício básico estipulado, que é de R\$ 77,00, o Programa trabalha com algumas variáveis: R\$ 35,00 por cada criança ou adolescente de 0 a 15 anos de idade dessas famílias; R\$ 35,00 também para o caso de possuir gestante (nove parcelas); e R\$ 42,00 para adolescentes entre 16 e 17 anos (no máximo, dois benefícios por família) (BRASIL, 2014b).

As condicionalidades às quais se refere o Programa dizem respeito a compromissos que os beneficiários devem assumir para que tenham acesso aos direitos sociais básicos

¹ O Bolsa Família é um Programa de Transferência de Renda Condicionada (PTCR), de proteção social não contributiva, que visa a dar maior autonomia de renda às famílias pobres e vulneráveis, e romper o círculo intergeracional da pobreza no Brasil.

ofertados. Na área da saúde, os beneficiários do Programa Bolsa Família assumem o compromisso de vacinar as crianças menores de sete anos e a observar a evolução e o seu bem-estar. As mulheres entre 14 e 44 anos devem ser assistidas e, se forem gestantes ou nutrizes, devem realizar o pré-natal e receber acompanhamento de sua saúde e a do recém-nascido. Em relação à educação, é exigido que as crianças e os adolescentes entre 6 e 15 anos estejam matriculados e frequentando as aulas, com frequência mensal mínima de 85% para os menores de 15 anos e 75% para os que estão na faixa etária entre 16 e 17 anos (BRASIL, 2014g, p. 8).

Assim, o Programa Bolsa Família propõe-se a incluir o grupo familiar em uma rede de proteção social, como indica o Sistema Único de Assistência Social (SUAS). A implementação e a operacionalização do Programa estão assentadas nas três esferas do governo: federal, estadual e municipal, numa forma de organização política na qual essas instâncias formam uma organização política ampla, ou seja, uma federação.

Destarte, no que se refere à forma de Estado, a Constituição Brasileira de 1988 estabelece, em seu Artigo 1º, que o Brasil é uma República Federativa “[...] formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal” (BRASIL, 2014, p. 11). A União representa a República Federativa, por isso produz normas e políticas voltadas a toda coletividade nacional. Os estados estão voltados para a gestão de normas e de políticas regionais e os municípios para as de cunho local.

Como se percebe, a Constituição Federal Brasileira está ordenada em um sistema de três níveis, pois incorporou os municípios, junto aos estados e à União, como parte da Federação, refletindo a longa tradição de autonomia municipal e de escasso controle dos estados sobre questões locais. Além das competências exclusivas de cada esfera da Federação, o desenho institucional federativo conta com as competências concorrentes (ou comuns aos três níveis de governo), que são, em princípio, as geradoras primordiais de relações intergovernamentais.

Nesses termos, a Constituição Federal ampliou a participação dos estados e dos municípios na provisão de serviços e de políticas públicas, em especial as políticas sociais. Essa estrutura tem gerado importantes debates sobre a responsabilidade de cada ente da federação, gerando disputas sobre as competências e o compartilhamento das responsabilidades, motivadas pelas dificuldades de se separar, muitas vezes, as atribuições concretas de cada ente federativo. Mesmo com as dificuldades geradas pelo modelo de ação compartilhada, esse arquétipo foi fundamental para a instituição dos programas sociais a partir de 2001, que atribuiu responsabilidades a estados e municípios na implantação e no

acompanhamento de políticas sociais que envolviam União, Distrito Federal, estados e municípios. Nessa perspectiva, o governo brasileiro passou a dividir a responsabilidade com diferentes entes federativos dos programas sociais por entender que o encargo pelo combate à inóxia deveria envolver os distintos segmentos da federação, pois a pobreza é um fenômeno transregional e transgovernamental, ou seja, multidimensional.

É importante ressaltar que, antes da implantação do PBF, foi instituído, pelo Projeto de Lei n. 80/1991, o Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM). Este tinha caráter centralizador, com pouca comunicação entre as esferas federativas e restrita cobertura, chegando somente a uma parcela reduzida da população brasileira, pois se tratava de um programa complementar, direcionado para aqueles que estavam inseridos no trabalho formal e, dessa forma, não respondia às demandas da situação de pobreza e de vulnerabilidade de uma parcela da população brasileira que estava na informalidade ou desempregada. Não tinha, pois, a intenção de alterar o ciclo intergeracional da inóxia no Brasil, além do que a efetivação desse Programa não estava assentada em relações federativas, dificultando, ainda mais, seu alcance social (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2012, p. 54-55).

O compartilhamento de políticas sociais no âmbito das esferas subnacionais só ocorreu, de fato, quando estados e municípios foram instados pela Lei n. 10.219, de 11 de abril de 2001, a participarem do Programa Bolsa Escola (pelo Parágrafo 2º desta Lei, o Distrito Federal foi equiparado à condição de município). Entre os objetivos desse Programa, estava a transferência de renda voltada à manutenção das crianças em sala de aula. Os pais recebiam R\$ 15,00 por filho, até o limite máximo de três crianças por família, ou seja, R\$ 45,00 (valor de 2001) como benefício, mas, em contrapartida, era exigido um mínimo de 85% da frequência escolar. Esse Programa já tinha a preocupação de romper a pobreza intergeracional, articulando medidas compensatórias, tendo como foco as famílias em situação de extrema pobreza (BRASIL, 2014e).

Para isso, procurou-se garantir uma rede de segurança, tendo em vista elevar o padrão de vida das famílias, além de garantir às gerações futuras segurança econômica e social com a elevação da escolaridade. A implantação do Bolsa Escola forjou, então, a necessidade de compartilhamento dos entes federados na aplicação e no desenvolvimento dessa política. Mas o Programa ainda não estava assentado em um modelo de gestão intersetorial, no qual esferas da administração governamental (federal, estadual e municipal) atuassem de forma integrada e inclusiva na implementação de políticas, “[...] compartilhando recursos, metas e desenvolvendo estratégias conjuntamente a partir das experiências já vivenciadas” (SANTOS, 2011, p. 16).

Um modelo de gestão intersetorial e o compartilhamento de ações entre os entes federados só ocorreu, de fato, com a Medida Provisória n. 132, de 20 de outubro de 2003, que criou o PBF, imputando responsabilidade a estados e municípios pela aplicação e administração da política de combate à pobreza no Brasil. Nesse caso, a intersetorialidade visa a ampliar o alcance das políticas desenvolvidas pelo Programa, ao aproximar as instâncias subnacionais e a União, firmando uma agenda conjunta.

Nesse sentido, a transferência monetária e a administração das condicionalidades requerem uma articulação de instituições setoriais que envolvem órgãos das três esferas de poder. Assim, o Programa Bolsa Família passa a requerer uma série de recursos institucionais e tecnológicos que definem e auxiliam na concessão de benefícios para o público-alvo, conforme os critérios definidos pela legislação pertinente.

O Programa prioriza três eixos principais: a transferência de renda, que promove o alívio, de imediato, da pobreza; as condicionalidades, que reforçam o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social; e as ações e programas complementares, que objetivam o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade.

Nesse âmbito, o Programa Bolsa Família conta com uma gestão partilhada, visando: i) à articulação entre as políticas sociais; ii) a que não ocorra a superposição de objetivos e competências; e iii) a que não aconteça falta de articulação entre as demais instâncias federais. Dessa forma, o governo desenvolveu uma estrutura composta de métodos e de meios técnicos para instrumentalizar o funcionamento do banco de dados, com um sistema bancário altamente informatizado. Além dos recursos técnicos, o Programa Bolsa Família apoia-se em uma gestão descentralizada, que conta com a participação dos órgãos dos governos federal, estaduais, municipais e do Distrito Federal que dão suporte a um conjunto de políticas voltadas para os mais pobres e vulneráveis da população. Entende-se, neste trabalho, a gestão descentralizada como uma forma de gerenciamento da administração pública em que União, estados, Distrito Federal e municípios compartilhem conjuntamente processos de tomadas de decisão capazes de dar suportes para a cooperação de políticas públicas e sociais.

Aspásia Camargo (2001) atesta que o federalismo brasileiro é um sistema em construção, que vem sendo promovido em etapas. No curso desse processo, a descentralização resolve, mas cria, segundo a autora, problemas que vão sendo expostos no decorrer do processo e da conjuntura política e social. Mudanças que ocorrem no decorrer do processo são denominadas de micropactos, que são negociações por meio das quais se avançaria lentamente em direção à democracia representativa e participativa (CAMARGO, 2001, p. 91).

Nesse caso, a saída do governo federal para a implantação do Programa Bolsa Família foi criar micropactos ou uma legislação em que estados, Distrito Federal e municípios aderissem à gestão compartilhada intersetorial, em que a maioria das funções está centrada nas mãos da União, mas em que os demais entes também assumem papel relevante.

A respeito desse tema, questiona-se se o fato de os estados, os municípios e o Distrito Federal assumirem papel relevante na administração e na implantação das políticas sociais no Brasil caracterizaria um sistema descentralizado para esse setor, como prevê o pacto federativo brasileiro. Indaga-se também se o desenho de gestão intersetorial do Programa Bolsa Família, por exemplo, prima pela autonomia de poderes e de funções dos entes subnacionais ou o governo federal delega aos entes-membros funções e um padrão de política previamente definido para ser executado por eles. Essas duas questões foram resumidas em um problema de pesquisa que vai nortear essa dissertação: o modelo de gestão intersetorial do Programa Bolsa Família fragiliza ou fortalece o pacto federativo brasileiro definido pela Constituição Brasileira de 1988?

Uma hipótese central, derivada desse problema, seria a de que o Programa Bolsa Família descentraliza a execução e a implementação e não o desenho institucional e a definição orçamentária da política de proteção aos pobres no Brasil. Se essa hipótese for crível, o Programa Bolsa Família segue um modelo de gestão que incorpora os entes subnacionais residualmente, pois descentraliza as ações executórias, enquanto as decisões políticas e os recursos estão cada vez mais centralizados no âmbito do governo central.

A sistematização da investigação desse problema de pesquisa exigiu a definição de passos metodológicos que possibilitem a execução de uma investigação acurada do Programa Bolsa Família, procurando relações entre a gestão intersetorial e o pacto federativo brasileiro. Para se alcançar um resultado válido, os procedimentos metodológicos e teóricos foram direcionados para a pesquisa qualitativa, isto é, para um arcabouço capaz de viabilizar a compreensão de atitudes motivacionais, para o funcionamento de estruturas sociais, redes políticas e sociais, ou seja, para informações baseadas em coletas em que as conclusões em números tivessem uma representação menor, mas sem perder sua importância para a análise. Isso porque se procura estudar correlações estruturais, encontro de linhas que formam um ordenamento comum, dando existência a uma organização funcional, no caso dessa pesquisa, a operacionalização do Programa Bolsa Família e sua relação com o sistema federal brasileiro, no âmbito de sua estruturação.

Dentre as possibilidades que o método qualitativo oferece, a pesquisa documental se apresenta com maior dinamicidade para oferecer resposta ao problema de pesquisa proposto

por essa dissertação. Isso porque este estudo terá como base um conjunto de documentos (Leis, Medidas provisórias, Decretos, Informes, Manuais de Gestão, Manuais Operacionais etc.) produzidos por órgãos governamentais e não governamentais que trabalham com a questão da pobreza e da vulnerabilidade no Brasil, mais especificamente o Programa Bolsa Família. Os documentos, nesse caso, apresentam-se como veículos que transmitem e asseguram os discursos institucionalizados de governos e de agentes sociais, ou seja, são procedimentos padronizados e socialmente reconhecidos e aceitos. Assim, a análise documental se apresenta como um importante técnico na pesquisa qualitativa.

Assim sendo, define-se discurso institucionalizado como aquele em que se transmite um conjunto de normas que definem cronogramas, hierarquias, relações, comportamentos, regimentos, organogramas etc., que adquirem força regimental, *id est*, cristalizam procedimentos, comportamentos que têm importância e valor social. Nesse entendimento, será analisado o discurso institucionalizado nos documentos dos órgãos dos governos federal, estaduais, do Distrito Federal, dos municípios e de organizações da sociedade civil que trabalham com o Programa Bolsa Família.

O exame dos dados coletados ocorreu através da análise de conteúdo, compreendida como um conjunto de técnicas que visam a dar sentido aos documentos adquiridos durante a pesquisa (CAMPOS, 2004, p. 611). Dessa forma, é possível constatar que essa fase compreende estipular a relação de causa e efeito entre o modelo criado pelo Programa Bolsa Família e o desenho institucional de 1988.

Este trabalho está dividido em três capítulos, além da introdução (capítulo 1) e das considerações finais (capítulo 5). O segundo capítulo volta-se para o desenho constitucional federativo brasileiro, destacando o modelo de federalismo cooperativo imposto pela Constituição de 1988, em que União, estados, Distrito Federal e municípios têm competências compartilhadas. O terceiro capítulo tem como função demonstrar o papel da gestão intersetorial e seus impactos na agenda dos Programas de Transferência Condicionada de Renda e, dessa forma, pretende-se evidenciar como esse fenômeno foi importante no processo de aproximação dos entes federativos na implantação e na implementação das políticas sociais, ou seja, na descentralização das decisões de programas como o Bolsa Família. O quarto capítulo demonstra como ocorreram as relações intergovernamentais do Programa Bolsa Família. Para isso, demonstraram-se as principais estratégias de combate à pobreza desenvolvidas pelo Programa, uma vez que essas são as principais responsáveis pelos impactos na gestão dos programas sociais, como é caso do Programa Bolsa Família. Por fim, nas considerações finais, procura-se fazer uma síntese do que foi desenvolvido ao longo do

trabalho, procurando afirmar a hipótese. Buscou-se uma interseção entre os eixos temáticos em cada capítulo, de forma a demonstrar os elementos que fortalecem a hipótese. Essas são inquietações que estão apenas no começo, que estão em constante transformação, mas que darão base para futuras pesquisas.

2 O FEDERALISMO COOPERATIVO BRASILEIRO

O Programa Bolsa Família (PBF) foi posto em execução em ambiente de federalismo cooperativo e de coordenação federativa conforme a Constituição Federal de 1988, que define as competências entre as unidades subnacionais e a União.

Por federalismo cooperativo entende-se um tipo de federalismo em que as decisões e responsabilidades tomadas pelos entes federados não ocorrem de forma independente, mas compartilhada, de tal maneira que as competências e decisões a serem traduzidas em ações concretas devem ser exercidas de forma combinada ou coordenada. Como afirma Gilberto Bercovici (2002, p. 16), na cooperação, os entes federados não podem agir isoladamente. As suas competências devem ser exercidas em conjunto com as outras unidades federadas. Isso significa que, nesse caso, existe um certo padrão de interdependência, à medida que União, estados, Distrito Federal e municípios estão ligados entre si por complexas relações de interdependência, já que têm finalidades congruentes, buscam auxílio ou coadjuvação recíproca.

O art. 23 da Constituição Federal trata das repartições das competências comuns da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de como deve ocorrer a cooperação entre esses entes, ou seja, *quando não deve ocorrer supremacia de uma esfera sobre a outra na execução das tarefas*, de forma que as responsabilidades são comuns, pois nenhum ente deve isentar-se de implementá-las, pois o ônus político da não execução recairia sobre todas as unidades governamentais.

Assim, a cooperação significa a existência de uma estreita interdependência entre um conjunto de matérias e programas de interesse comum que dificulta ou até impede que esses sejam desenvolvidos autonomamente por um ente federado (BERCOVICI, 2002, p. 17).

O interesse comum viabiliza a existência de um mecanismo unitário de decisão, no qual participam todos os integrantes da Federação. Na realidade, há dois momentos de decisão na cooperação. O primeiro se dá em âmbito federal, quando se determina, conjuntamente, as medidas a serem adotadas, uniformizando-se a atuação de todos os poderes estatais competentes em determinada matéria. O segundo momento ocorre em âmbito estadual ou regional, quando cada ente federado adapta a decisão tomada em conjunto às suas características e necessidades. Na cooperação, em geral, a decisão é conjunta, mas a execução se realiza de maneira separada, embora possa haver, também, uma atuação conjunta, especialmente no tocante ao financiamento das políticas públicas (BERCOVICI, 2002, p. 17).

É importante chamar a atenção para a diferença entre cooperação, definida acima, e coordenação. Apesar de serem fenômenos de um mesmo processo, é relevante diferenciá-las.

A coordenação é, na verdade, responsabilidade ou função ligadas a um cargo, a prerrogativas, à autoridade, ou seja, um conjunto de competências em que os integrantes da Federação podem participar. As partes são livres e iguais; preservam suas capacidades. Os entes conservam suas autonomias, podendo atuar de forma isolada ou autônoma. Nesses termos, “[...] a coordenação é um procedimento que busca um resultado comum e do interesse de todos” (BERCOVICI, 2002, p. 15).

As decisões que são tomadas conjuntamente, no âmbito federal, quando de sua execução, são adaptadas às particularidades e demandas locais. A sua materialização ocorre através do art. 24 da Constituição Federal, que trata das competências comuns e concorrentes de cada unidade da federação. Trata-se de competências em que a União e os outros entes federados concorrem com funções congruentes – por exemplo, o combate à pobreza –, mas com intensidade distinta na sua efetivação. Nesse ponto de vista, cada unidade subnacional vai agir para implementar uma política que foi acordada conjuntamente, mas de acordo com os recursos e a vontade dos governantes de cada unidade política.

Por esse ângulo, a própria nomenclatura federalismo cooperativo define a ideia do seu principal objetivo, qual seja a cooperação entre entes federados, principalmente na ajuda financeira do Governo Federal para o desenvolvimento das unidades subnacionais. Diante desse modelo, o executivo federal passou a realizar e a implementar vastos programas aprovados pelo Congresso com o intuito de intervir em diversos setores: discriminação racial, educação, luta contra a pobreza, desemprego, assistência social etc. (BAGGIO, 2012, p. 44).

Com o federalismo cooperativo instituído pela Constituição de 1988, uma nova demanda foi posta no centro das discussões entre os entes-membros e a União: a necessidade de enfrentar a pobreza e a exclusão social². Nessa lógica, a Constituição Federal, no seu Artigo 3º, defende que

[...] constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (BRASIL, 2014, p. 11).

² No Brasil, a implantação do federalismo cooperativo ocorreu pela primeira vez com a Revolução de 1930, mais especificamente com a Constituição Federal de 1934, que ampliou os poderes federais, atribuiu maiores poderes à União, definiu as competências concorrentes entre União e Estados-membros, com o propósito de estabelecer a solidariedade entre os dois níveis de governos na prestação de serviços públicos. Mas, em 1937, o Estado Novo implantado por Getúlio Vargas (1937-1945) quase suprimiu o federalismo no Brasil. Nesse período, os estados eram meros órgãos administrativos do Governo Central (TAVARES, 2009).

Além de a Constituição de 1988 inserir novos elementos em sua agenda, como a defesa de uma sociedade mais justa, é importante ressaltar que, nessa época, estava em curso o processo de consolidação da abertura política brasileira. O país estava saindo de uma experiência traumática, de um regime de exceção política, a ditadura militar. Como afirma Fernando Abrucio (1998, p. 63), no regime militar ocorreu o fortalecimento da Presidência da República como centro político, evidenciando-se o seu caráter autoritário. Durante esse período, os militares tiveram sob controle o sistema partidário, os sindicatos, a participação popular e a federação.

Segundo Abrucio (1998, p. 97), foram os estados, representados por seus governadores, um dos maiores focos de resistência ao comando do governo militar, que assumiram o papel de arautos da transição política brasileira, principalmente na articulação dos movimentos pela redemocratização, como as Diretas já. Os governadores chamaram para si o enraizado desejo de abertura política plasmada na sociedade brasileira da época e a insatisfação com o regime devido à crise econômica do início dos anos 80.

A economia era um grande desafio, pois a inflação e o baixo crescimento desafiavam as autoridades monetárias e a implantação do regime democrático instigava os membros do Governo. Assim, com a nova conjuntura política, social e econômica, o federalismo cooperativo, instituído pela Constituição de 1988, veio se contrapor ao modelo federalista centralizador vigente no regime militar, que reduzia a autonomia dos Estados federados ao tempo em que ampliava o poder da União.

O federalismo centralizador dos militares primava por uma hierarquia de relação de dependência de poderes das unidades subnacionais em relação ao poder nacional. Adversando essa ideia, o federalismo cooperativo busca a solidariedade entre os três níveis de Governo na prestação de serviços públicos, à medida que cada ente-membro procura agir conjuntamente para um fim comum, o fortalecimento da União e dos Estados como uma força conjunta.

Ora, essa é a essência de qualquer arquétipo de federalismo. No sistema federal, vários estados se reúnem para formar um Estado central, mas sem abrir mão de sua autonomia. Nessa acepção, é da ontologia do ser federado ser autônomo e subordinado ao mesmo tempo, já que faz parte de uma estrutura maior, a federação de estados. Mas, então, o que diferencia o federalismo cooperativo das outras formas de federalismo? A princípio é um modelo que busca a solidariedade entre os três níveis de governo na prestação de serviços à sociedade. Contudo, apesar de o federalismo cooperativo não ser capaz de solucionar *per si* os conflitos, as concorrências ou mesmo as duplicações de funções, esse padrão tende a reduzir, em tese,

por meio de acordo e de negociações, o problema próprio dos regimes federados, a competição (TAVARES, 2009, p. 21).

O Quadro 1 faz uma síntese comparada dos modelos, conjunturas e conceitos de federalismos implantados em diferentes épocas, com o intuito de orientar o leitor com as variações e formas de federalismos existentes ao longo do tempo.

Quadro 1 – Principais modelos de federalismo³

Modelos	Conjuntura	Conceito
Federalismo Dual	O federalismo dual competitivo é considerado o modelo balizador das demais formas de federalismo, criado para resolver os problemas de heterogeneidade das colônias americanas.	Os poderes nacionais e subnacionais são exercidos no mesmo território, entretanto, com soberanias diferentes, separadas e independentes (ACIR, 1981 apud CAVALCANTE, 2009, p. 7).
Federalismo Cooperativo	O federalismo cooperativo entrou em desuso com a crise de 1929. Assim, esse modelo foi criado para constituir uma parceria entre União, estados, estados-membros, para sanar problemas nas áreas sociais, constituindo, assim, uma parceria para formular políticas sociais e públicas compatíveis com as necessidades locais (BAGGIO, 2012, p. 43).	Envolve a parceria das ações das diferentes esferas de governo, cujos governos regionais mantêm sua autonomia e controle sobre o seu financiamento (ACIR, 1981 apud CAVALCANTE, 2009, p. 7).
Federalismo Centralizador	O federalismo presente em países da América Latina, diferente dos países desenvolvidos, opinaram por um modelo centralizador. Primeiramente, usado no período Estado Desenvolvimentista para sanar os problemas causados pela grande depressão, e, mais tarde, passou a ser usado nos regimes autoritários, a partir de 1960, como um mecanismo para consolidar as ações desses regimes e controlando de forma mais efetiva os demais entes da federação (ACIR, 1981 apud CAVALCANTE, 2009, p. 7).	Consiste em arranjo institucional mais centralizado, cujos governos subnacionais atuam mais como agentes administrativos do governo federal do que propriamente autônomos (ACIR, 1981 apud CAVALCANTE, 2009, p. 7).
Federalismo Competitivo	O federalismo competitivo resulta do federalismo cooperativo presente no contexto americano com a	Consiste na ideia de que a competição dos estados com a

³ O Quadro 1, que é uma síntese dos principais modelos do federalismo existentes, deve ser analisado com algumas ressalvas. Primeiro, a observação do quadro é um instrumento didático para análise e se encaixa na interpretação desse objeto de estudo. Segundo, o federalismo apresenta várias classificações. Assim, esse quadro representa a síntese de algumas classificações, a exemplo de Acir Advisory. Este classifica sistema federalista em três categorias: federalismo Dual, Cooperativo e Centralizador. Já a ideia de federalismo Competitivo está presente na classificação de Thomas Dye, e, para complementar a discussão sobre este modelo, no caso brasileiro, utilizamos as ideias de Fernando Abrucio e Valeriano Mendes Ferreira Costa, na sua publicação “Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro”, editada em 1998, que trata dos princípios competitivos no contexto nacional. A terceira observação trata da questão de que o modelo federalismo cooperativo brasileiro será melhor detalhado nesta seção, enquanto o modelo federativo predatório, que resulta do contexto federalismo adotado com a Constituição, será trabalhado em seções seguintes. Por fim, vale ressaltar que esse quadro, embora siga várias classificações, tem apenas o caráter didático de demonstrar as diferenças entre o modelo federalista cooperativo – dessa forma, é possível constatar que os modelos resultam de uma conjuntura política e social e têm a função de sanar problemas com relações intergovernamentais, e, em casos em que essas relações não sejam bem detalhadas, pode ocorrer que esta ferramenta possa desdobrar-se em um caráter negativo.

	<p>inserção do <i>New Deal</i>. Segundo Thomas Dye, isso melhora a prestação de serviço, em que a União deve haver um baixo raio de atuação nas ações das instâncias subnacionais. Porém, quando chegou no contexto brasileiro, ganhou caráter predatório, em que estados e municípios jogavam as responsabilidades na área social quanto às dívidas adquiridas pelos subintes da federação. (DYE apud ABRUCIO, 1998, p. 25).</p>	<p>União aumenta o controle sobre o poder, típica preocupação madsoniana, e melhora a prestação dos serviços públicos, sobretudo nas esferas subnacionais, nas quais os efeitos do ambiente competitivo são o incentivo à inovação de política e, conseqüentemente, à ampliação da responsabilidade do sistema (DYE apud ABRUCIO, 1998, p. 25).</p>
--	---	---

Fonte: Abrucio e Costa (1998); Cavalcante (2009).

O federalismo cooperativo se consolidou no Brasil hodierno durante o processo de fortalecimento do regime democrático representativo. Isso aconteceu a partir da década de 1980. Essa tendência vinha acontecendo em um conjunto de países de viés autoritário, que estavam passando por mudanças estruturais, modificando o padrão interno de suas instituições políticas de autoritária para democrática, o que Samuel Huntington (1994) chamou de Terceira Onda Democrática. Esse fenômeno ocorreu em países da Europa, da Ásia e da América Latina (HUNTINGTON, 1994, p. 30-35; 50-61). As ideias desse autor estavam no centro das discussões sobre a condução da descompressão do regime autoritário brasileiro.

Para Souza (2001, p. 513),

A “terceira onda de democratização” tem produzido nos países nela envolvidos diferentes experiências e resultados. Em alguns, a redemocratização implicou a elaboração de Constituições “refundadoras”, gerando novos pactos e compromissos políticos e sociais. Em outros, ela foi acompanhada da descentralização política e financeira para os governos subnacionais. Em muitos países federais, a redemocratização, a descentralização e as novas Constituições mudaram o papel dos entes federativos. O Brasil é um exemplo onde todos esses fatores ocorreram simultaneamente.

No âmbito das mudanças provocadas pela Terceira Onda e pelo processo de redemocratização da sociedade brasileira, a federação cooperativa passou a se consolidar como o modelo da jovem democracia brasileira. Nesse caso, Stepan (1999), citado por Maria Hermínia Tavares de Almeida (2005), caracteriza uma federação democrática como sendo aquela em que os cidadãos participam pelo voto em duas diferentes instâncias, a União e os estados (no caso do Brasil, em três, já que os municípios foram considerados entidades autônomas), com atribuições diversas, predefinidas constitucionalmente. Partindo do argumento que os cidadãos votam em diferentes instâncias da federação, esses teriam identidades políticas duplas (ou tripla, no caso brasileiro, já que o município é unidade

autônoma), porém, complementares. Além desses elementos, em um contexto democrático, uma organização política federalista deve possuir caráter consociativo entre as organizações federativas, no sentido de proteger as instâncias menores do poder do mais forte. Em síntese, todas as federações devem possuir dispositivos que protejam as minorias (STEPAN apud ALMEIDA, 2005, p. 31).

O tema do federalismo, a partir dos anos 1980, teve sérios impactos em assuntos como desenvolvimento, pobreza, democracia etc., que passaram a ser analisados por diferentes ângulos analíticos. Alain Gagon, citado por Eduardo Kugelmas (2001), resgata o caráter instrumental do federalismo na solução de conflitos, isso porque esse sistema de governo passou a ser usado como recurso, em alguns países, para resolver graves problemas sociais e políticos, como no caso do *apartheid*, na África do Sul. Assim, segundo o autor (GAGON apud KUGELMAS, 2001), o federalismo só é bem compreendido a partir de uma análise institucional e da perspectiva estrutural. Nesse sentido, é fundamental entender que essa organização política pode ser compreendida a partir de variáveis socioeconômicas, culturais, linguísticas, territoriais, da tensão entre homogeneidade e heterogeneidade, unidade e diversidade, união e autonomia, ou seja, tensões que caracterizam os arranjos federativos (GAGON apud KUGELMAS, 2001, p. 32).

No caso brasileiro, os conflitos e os interesses regionais estão na base do federalismo, *id est*, as clivagens regionais marcadas por desigualdades e por realidades específicas levaram os estados e os municípios a cooperar e a unir esforços conjuntos. Para Celina Souza (2005, p. 105), essas questões podem ser explicadas tendo em vista duas dimensões: o desenho constitucional e a divisão territorial. Isso porque, segunda a autora, embora outros fatores e instituições também sejam objetos de análise do federalismo, tais como a dinâmica da economia, da competição partidária e da chamada cultura política, as expressões territoriais do federalismo demandam não somente a sua aplicação prática, mas o ponto de vista das constituições. Nesses termos,

[...] essas manifestações territoriais dizem respeito à divisão de competências entre os entes constitutivos e no poder Legislativo, ao papel do poder Judiciário, à alocação de recursos fiscais e de responsabilidades entre os entes constitutivos da federação e suas garantias constitucionais (SOUZA, 2005, p. 105).

Almeida (2005) complementa os argumentos expostos por Souza (2005), quando defende que as relações intergovernamentais que servem de fundamento para organizar a federação brasileira são arranjos complexos que convivem com tendências centralizadoras e descentralizadoras, impulsionadas por diferentes forças, com motivações diversas, produzindo

resultados variados (ALMEIDA, 2005, p. 29). Como exemplo, é importante notar que passamos de um período de federalismo centralizado (com características próximas de um Estado unitário) para outro cooperativo, em que os estados, através dos governadores assumiram um papel relevante na conformação do poder republicano nacional.

Abrucio (1998) chama atenção para a conjuntura pós-ditadura militar que se caracterizou pelo fortalecimento dos estados, através da força que passaram a exercer os governadores na política nacional. Esse período é intitulado pelo autor de federalismo estadualista. Nesse entendimento,

todos os governadores, sem exceção, não tinham mais como fonte de poder a cúpula militar e/ou tecnoburocrática instalada em Brasília; era o povo, exclusivamente, a fonte da soberania do governador. A sobrevivência dos chefes dos Executivos estaduais dependeria basicamente de sua aprovação pelo eleitorado e não mais dos desígnios dos militares. Em suma, os governadores tornaram-se muito mais independentes perante o Poder Central (ABRUCIO, 1998, p. 94).

A característica principal que marca o final do regime militar até o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) foi uma grande autonomia dos estados representada por seus governadores. O enfraquecimento do regime e a ascensão dos governadores ocorreram principalmente com a ascensão de João Figueiredo (1979-1984) à presidência e com o fortalecimento político e fiscal dos governos subnacionais (COSTA, 2008, p. 2007). Como afirma Marta Arretche (2000, 46), a partir dos anos 80, restabeleceram-se as bases de um novo federalismo com o processo de redemocratização brasileira caracterizado pelas eleições e pela descentralização fiscal, pois essas teriam modificado substancialmente as relações intergovernamentais. Nesse contexto, a autoridade política dos governadores e prefeitos não derivavam mais do Governo Federal, mas do voto popular (ARRETCHE, 2000, p. 46).

Segundo Abrucio (2005), o Plano de Estabilização Econômica (Plano Real) marcou o final do apogeu do federalismo estadualista vigente entre os anos 80 e início dos anos 90. Com a ascensão de Fernando Henrique Cardoso à presidência da república, ocorreu um processo de fortalecimento do governo federal e o enfraquecimento dos governos estaduais, alterando a dinâmica intergovernamental (ABRUCIO, 2005, p. 50), modificando significativamente o poder dos governadores no plano nacional, mesmo que muitas características anteriores tenham sido mantidas, já que os estados continuaram sendo atores estratégicos na definição dos rumos da política nacional. Durante o governo de Cardoso,

houve uma redefinição em prol da recentralização em torno da União (ABRUCIO, 1998, p. 170). Por essa lógica,

Ao mesmo tempo em que se fortaleceu o governo federal, os estados entraram em uma séria crise financeira. O estopim disso, sem dúvida alguma, foi o Plano Real. Em primeiro lugar, porque, com o fim da inflação, os governos estaduais deixaram de ganhar a receita provinda do floating, que permitia o adiamento dos pagamentos e o investimento do dinheiro arrecadado no mercado financeiro, possibilitando assim uma elevação artificial dos recursos e uma diminuição igualmente artificial de boa parte das despesas dos governadores.

O Plano Real produziu outro grande impacto nas finanças estaduais com a elevação das taxas de juros, atingindo em cheio as dívidas estaduais, sobretudo no que se refere aos títulos e dívidas dos bancos estaduais. Depois de terem sido o grande instrumento financeiro dos governadores, especialmente na fase áurea do federalismo estadualista, os bancos estaduais entraram em verdadeira bancarrota. Sofreram mais os grandes estados, sendo os casos mais graves o do Banerj (Rio de Janeiro) e, principalmente, o do Banespa (São Paulo). Neste último, estava em sua carteira a própria dívida do estado de São Paulo, a maior dentre as unidades estaduais. Contou ainda para a crise financeira dos estados a adoção de medidas tributárias centralizadoras.

O resultado final foi uma nova recentralização de receitas. Ainda que o Brasil seja um dos países com maior descentralização fiscal em comparação com os países em desenvolvimento e mesmo perante as federações mais consolidadas do mundo, o movimento concentrador foi de fato considerável, por intermédio da elevação das receitas advindas das contribuições sociais e do represamento de parcela dos recursos para transferência aos governos subnacionais (ABRUCIO, 2005, p. 51-52).

É importante ressaltar, como se afirmou acima, que, mesmo com as modificações implementadas por Fernando Henrique Cardoso que alteraram a cooperação intergovernamental, ampliando o processo de recentralização, os estados continuaram um ator importante hodiernamente, principalmente porque a Constituição de 1988 prima por um tipo de federalismo cooperativo e pela descentralização coordenada de um conjunto de políticas públicas. Dessa forma, a Carta Magna, além de garantir poderes aos estados, trouxe à cena política os municípios como unidade federativa, com capacidades de tributação, com jurisdição relativa à taxação sobre petróleo, produtos minerais, transportes, telecomunicações etc. A partilha dos recursos fiscais promoveu a expansão das responsabilidades dos governos subnacionais.

Aqui se percebe um paradoxo, pois à medida que, com o governo de Fernando Henrique Cardoso, a União volta a ter mais controle sobre um conjunto de políticas, arrecadação e controle fiscal, a Constituição exigia, na prática, a descentralização de um conjunto de políticas e recursos que, doravante, deveria ser compartilhado com estados e municípios. Assim,

nestes anos 90, o governo federal vem delegando a Estados e municípios grande parte das funções de gestão das políticas de saúde, habitação, saneamento básico e

assistência social. Em 1997, instâncias colegiadas estaduais, com representação paritária de Estados e municípios eram responsáveis pela alocação da totalidade dos recursos da principal fonte financeira da política nacional de saneamento e habitação popular – o FGTS, que significa que o executivo federal perdeu grande parte de seu poder alocativo sobre os recursos do Fundo; a oferta de merenda escolar era inteiramente gerida por Estados e municípios; 58% dos município brasileiros estavam enquadrados em algumas das condições de gestão previstas pela NOB/93⁴, o que significa que estes assumiram funções de gestão da oferta local de serviços de saúde até então desempenhadas pela União; 69% das consultas médicas eram realizadas através de prestadores estaduais ou municipais, sendo que destas, 54% eram prestadas pelos municípios, o que significa que mais da metade passaram a ser oferecidas por prestadores municipais, nos quais eram até o final dos anos 80 – respeitadas as exceções – o nível de governo menos envolvido na oferta de serviços de saúde (ARRETCHE, 2000, p. 48-49).

Nesse entendimento, o que se pode perceber nessa fase foi um movimento de transferência de competências do governo central para os governos estaduais e municipais, ou seja, um estratagema para a redução dos gastos da União visando a uma alocação mais eficiente das expensas públicas (SOARES, 2001, p. 69). Nessa dinâmica, o Governo Federal, à medida que passava a ter maior manejo sobre a máquina com controle tributário, fiscal, orçamentário etc., descentralizava um conjunto de políticas com as unidades subnacionais.

2.1 O desenho institucional: federalismo cooperativo brasileiro

Nesse contexto de mudanças no sistema político, no pacto federativo, surge o desenho constitucional de 1988, uma vez que esse instrumento passou a ser amplamente utilizado para consolidar a democracia e para resolver problemas econômicos, políticos e sociais. Assim, a redemocratização trouxe, como um de seus princípios, a reestruturação do federalismo e a descentralização, mediante a elaboração de um desenho institucional que procurava responder aos anseios regionais, uma vez que esses haviam se tornado elementos centrais, com o declínio do regime autoritário e o processo de descentralização instituído pela nova Constituição.

A Carta de 1988 criou um desenho institucional que prima pela democracia, incita a participação popular e o compromisso com a descentralização, *id est*, o repasse de função, as responsabilidades e as obrigações públicas do Governo Central para com os governos subnacionais, intermediários, locais, não governamentais (ONGs), organizações sociais civis de interesse público (OSCIP), parceria público/privado, optando pelo compartilhamento de funções como entes-membros e da sociedade civil, principalmente das políticas sociais. Nesse

⁴ Norma Operacional Básica.

contexto, estabeleceu-se uma “engenharia constitucional” consociativa em que prevaleceu a busca pelo consenso e a incorporação das demandas das minorias (SOUZA, 2005, p. 514).

O desenho institucional resultante da Carta de 1988 assentou-se, pois, em aspectos que impactaram diretamente na organização política brasileira. A ordem institucional, ao incorporar a ideia de descentralização, possibilitou que se ampliasse a participação dos entes federados da sociedade e de outros setores.

Na nova realidade brasileira pós-88, a descentralização ganha mais relevância tendo em vista que a nossa estrutura federativa possui três e não apenas dois entes. Por conseguinte, a descentralização não apenas ocorre a partir da transferência de responsabilidades e funções do nível federal para o estadual, mas também do federal para o municipal e do estadual para o municipal. Sem contar com a participação de atores mais recentes como organismos não-governamentais, empresas privadas e organizações sociais de interesse público (OSCIP) que cada vez mais têm desempenhado papel de destaque na gestão de políticas públicas no país. (CAVALCANTE, 2009, p. 33.)

Nessa lógica, o desenho institucional da Constituição de 1988, além de espelhar-se na ideia de descentralização, refletiu a noção de cooperação, no sentido de que União, estados, Distrito Federal e municípios deveriam atuar conjuntamente, visando a fins análogos, mesmo que cada ente-membro tivesse as suas idiossincrasias. É notório que agem com o intuito de garantir demandas e interesses próprios, que buscam maximizar ganhos, mas, mesmo assim, esforçam-se em prol de um vínculo comum, de uma unidade política central, de uma harmonia federada que os une.

O federalismo cooperativo, associado aos princípios de descentralização constitucional pós-1988, permitiu uma forma de organização política que assentiu ampla participação, não só das unidades subnacionais, mas da participação cidadã. Os programas sociais, como o Bolsa Família, por exemplo, são criados levando-se em consideração esse espírito, o de que o fortalecimento da democracia passa pelo empoderamento das pessoas, dando acesso aos bens públicos, ampliando direitos, alargando a cidadania.

O desenho institucional ocorreu em atenção a um contínuo de processo de descentralização e de cooperação entre as instâncias subnacionais e de controle social. Assim, instigou-se: 1) a provisão de maiores recursos para esferas subnacionais; 2) a cooperação entre os entes federados e os organismos da sociedade civil; 3) o aumento dos controles institucionais sobre os três níveis de governo, devido à maior independência do judiciário e do legislativo; 4) o aumento do controle da sociedade e de organismos não governamentais, como atores legítimos de controle do governo; e 5) a universalização de alguns serviços sociais, em particular, saúde pública e educação básica.

Como citamos anteriormente, a Carta Magna apresenta uma distinção que vai ser de fundamental importância para a implementação das políticas sociais brasileiras, pois estruturou um sistema político de três níveis ao incorporar o município juntamente com os estados como parte integrante da Federação. Assim, essa instância local passou a ter autonomia, reconhecendo uma longa tradição da política brasileira, a presença dos municípios no dia a dia da política (SOUZA, 2005, p. 110).

Dessa forma, os três níveis de governo possuem suas próprias instituições, ou seja, a União e os estados têm seus legislativos e judiciários específicos e os municípios têm legislativos, mas não têm judiciário. A União possui importantes competências exclusivas (ver Quadro 2). Além disso, existem competências concorrentes ou comuns com estados e municípios, conforme o Quadro 3. Essas são as principais responsáveis pelas relações intergovernamentais. Relações como essas reforçam a ideia de descentralização.

Quadro 2 – Competências exclusivas da União

Esfera do Governo	Competências Exclusivas
União	Internacional: referem-se à soberania do Estado brasileiro em relação a outros Estados e a organismos internacionais.
	Política: o exercício da soberania pela União dentro do território brasileiro, em relação aos entes federados.
	Administrativa: organização, administração e manutenção dos diversos órgãos da esfera federal, incluindo o Poder Judiciário e a Polícia Militar do Distrito Federal.
	Prestação de serviços: exploração e execução de serviços decorrentes da natureza estatal da União. Foram enumerados todos os serviços de interesse público, considerados relevantes, tais como: serviço posto, telecomunicações, radiodifusão, energia elétrica, recursos hídricos, transporte, serviços nucleares.
	Matéria urbanística: fixação de políticas em relação à ocupação do território nacional, na área rural e na urbana.
	Econômica: elaboração e execução de planos regionais de desenvolvimento econômico. Inclui definição da área e das condições da garimpagem, exploração de petróleo e gás, exploração, produção, industrialização e comércio de minerais, política agrícola, desapropriação para fins de reforma agrária.
	Financeira e monetária: emissão de moeda, administração de reservas cambiais, fiscalização de operações financeiras, estabelecimento de planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais.
	Legislativa privativa: Direito administrativo, civil, comercial, penal, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial, trabalho; Direito processual.

Fonte: Tavares (2009).

Quadro 3 – Competências concorrentes

Esfera de governo	Serviço/ atividade
Federal, Estadual e Local (competências partilhadas)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Saúde e assistência pública; ▪ Assistência aos portadores de deficiências; ▪ Preservação do Patrimônio histórico, artístico, cultural, paisagens naturais notáveis e sítios arqueológicos; ▪ Proteção do meio ambiente e dos recursos naturais; ▪ Cultural, educação e ciência; ▪ Preservação das florestas, da fauna e da flora; ▪ Agropecuária e abastecimento alimentar; ▪ Habitação e saneamento; ▪ Combate à pobreza e aos fatores de marginalização social; ▪ Exploração das atividades hídricas e minerais; ▪ Segurança de Trânsito; ▪ Políticas para pequenas empresas; ▪ Turismo e lazer.

Fonte: Souza (2006).

A partir dos Quadros 2 e 3, é possível visualizar de maneira detalhada as competências dos três níveis de governo. Assim, o federalismo cooperativo permite maior integração entre os entes subnacionais. Porém, como veremos mais diante, quando analisarmos as responsabilidades institucionais dos entes-membros, ainda nesta seção, o objetivo do federalismo cooperativo não foi alcançado plenamente. Em alguns casos, tem promovido competitividade maior do que o previsto no desenho institucional (SOUZA, 2006, p. 197).

Essa competitividade pode ser atribuída a variáveis que dificultam a implantação do modelo cooperativo. Entre essas, podemos citar:

a primeira tem a ver com as diferentes capacidades dos governos subnacionais de implantarem políticas públicas, dadas as enormes desigualdades financeiras, técnicas e de gestão existentes. A segunda é a ausência de mecanismos constitucionais ou institucionais que regulem as relações intergovernamentais e que estimulem a cooperação, tornando o sistema altamente competitivo (SOUZA, 2006, p. 197).

Um conjunto de reformas de ajustes estruturais foi realizado na década de 1990 (fiscal, gerencial, cambial, comercial, monetária etc.), mas não foi capaz de resolver os problemas de centralização do federalismo cooperativo brasileiro. As primeiras reformas tinham apenas caráter macroeconômico e, conseqüentemente, aumentaram as disparidades regionais.

É importante ressaltar que, a partir dos anos 2000, começa um segundo eixo de reformas. Nessa segunda fase, entraram em cena os programas sociais, com o objetivo de combater a pobreza, trazendo em seu bojo um desenho institucional que, em tese, ampliou o

processo de descentralização, à medida que dividiu as responsabilidades pela implementação dos programas entre os governos central, estadual e municipal (BRASIL, 2014f).

Os programas de transferência de renda, considerados a segunda geração de políticas sociais pós-Constituição Federal de 1988, são oriundos do consenso entre importantes setores do Estado e da sociedade brasileira acerca de ações enérgicas no combate à pobreza. Nesse sentido, esses começaram a ser implementados a partir de 2001 à luz das diversas experiências de prefeituras municipais, principalmente sob o formato de Bolsa escola. De modo geral, elas convergem pelo seu caráter focalizado e pela exigência do cumprimento de condicionalidades por parte dos beneficiários. Com efeito, apesar de recentes, essas políticas têm chamado a atenção dos acadêmicos e de organismos multilaterais em função de seus resultados positivos e da célere proliferação em países emergentes (CAVALCANTE, 2009, p. 29).

Um dos fatores que nos auxiliam na compreensão da descentralização de políticas públicas é a gestão intersetorial dos programas sociais. Um bom exemplo é o Programa Bolsa Família (PBF).

Por gestão intersetorial compreende-se *o trabalho desenvolvido por diferentes órgãos dos governos central, estadual e municipal, que conta com a participação da sociedade civil, que atuam de forma integrada e inclusiva na implementação compartilhada de políticas públicas*. Assim, os entes federados têm jurisdição para atuarem de forma cooperativa na área das competências comuns e estão autorizados a legislar, em caráter complementar, na área de suas competências concorrentes, que são definidas constitucionalmente (BRASIL, 2014a).

Segundo os defensores da descentralização e do federalismo cooperativo na organização em três níveis, o município teria papel fundamental no processo de descentralização da política brasileira por estar mais próximo da população local, aperfeiçoando os movimentos de integração entre Estado e sociedade civil, reconhecendo as necessidades básicas dos indivíduos ou da população, criando efetivas condições de participação popular na elaboração e na implantação de políticas públicas e sociais, ou seja, de ação coletiva. Dessa forma, a autonomia municipal poderia promover mais eficiência às ações governamentais, respeitando o espírito da descentralização defendida pela Carta de 1988.

Por lógica, a autonomia política dos municípios seria de fundamental importância na gestão intersetorial das políticas sociais, na medida em que os mesmos seriam responsáveis pelo desenvolvimento de uma série de medidas e de providências diretas com a população, tais como: identificação das famílias, cadastramento dos beneficiados, acompanhamento das condicionalidades, gestão de benefícios, cadastramento, bloqueios, desbloqueios e revisão cadastral dos beneficiários. Os municípios assumiriam, portanto, a articulação intersetorial

dos programas complementares que deveriam ajudar no desenvolvimento das capacidades das famílias e nas potencialidades dos municípios (BRASIL, 2012a).

Como é perceptível, ao incorporar o município, o federalismo cooperativo brasileiro optou por uma gestão compartilhada e a intersetorialidade nas áreas sociais e de políticas públicas de combate à pobreza tinha a função de fortalecer a solidariedade, além de aproximar o poder público das demandas imediatas da população. Mas o que se percebe nesse modelo de federalismo é que tem aumentado a competitividade diante das funções que foram dadas às três instâncias federais – União, Estado e Município (SOUZA, 2006, p. 196).

Desse modo, o federalismo cooperativo, mesmo tendo enlevo de solidariedade, acirra a competitividade por recursos, assistência, participação no poder etc. A pluralidade na prestação de serviços públicos por parte dos governos não é suficiente para resolver a disposição dos entes-membros da União pela competição, concorrência, *in limine*, pela controvérsia. Assim, mesmo, os municípios, ganhando mais força devido ao aumento de sua autonomia política, fiscal, administrativa e com a gestão de um conjunto de políticas sociais, na sua grande maioria, dependem de repasses do governo federal.

É por isso que, no Brasil, o federalismo cooperativo, com suas competências compartilhadas, tem gerado “confusão”, pelo fato da recorrente disputa por recursos de toda natureza entre os entes-membros da federação. Mesmo os municípios tendo se aproximado do seu público-alvo, isso também não foi suficiente para gerar um amplo processo de participação e de compartilhamento do poder com a sociedade civil. Os conselhos gestores, por exemplo, ainda são uma realidade em construção, têm uma presença na vida política brasileira, mas ainda estão em implantação.

Assim, a distribuição de competências em três níveis de governo tem gerado relações intergovernamentais descentralizadas, mas os canais com os quais a sociedade pode dialogar com as instituições governamentais são limitados. Para agravar essa situação, os poucos recursos técnicos e financeiros capazes de formular políticas e programas sociais têm gerado limites e a implementação de políticas públicas continuadas por parte de estados e municípios, principalmente os mais pobres, com baixa capacidade de arrecadação, dependem do repasse de recursos do governo federal.

Nesses termos, os objetivos do federalismo cooperativo de gestão compartilhada ficam limitados, tendo reflexos na implementação de políticas e programas sociais, devido, como já foi citado anteriormente, à baixa capacidade de implementação de políticas públicas por parte dos governos subnacionais, em função da má distribuição de recursos financeiros e técnicos das instâncias federadas, como também da falta de mecanismos constitucionais e

institucionais que regulem as ações de cooperação entre União, estados e municípios, amenizando as práticas predatórias (SOUZA, 2005, p. 197).

Sobre a distribuição de competência em três níveis, José Afonso da Silva (2005) afirma que os municípios não podem ser considerados como membros plenos da federação. Conforme Silva (2005, p. 474-475), pode-se afirmar que

[...] a Constituição consagrou a tese daqueles que sustentavam que o Município brasileiro é “entidade de terceiro grau, integrante e necessária ao nosso sistema federativo”. *Data venia*, essa é uma tese equivocada, que parte de premissas que não podem levar à conclusão pretendida. Não é porque uma entidade territorial tenha autonomia político-constitucional que necessariamente integre o conceito de entidade federativa. Nem o Município é essencial ao conceito de federação brasileira. Não existe federação de Municípios. Existe federação de Estados. Estes é que são essenciais ao conceito de qualquer federação. Não se vá, depois, querer criar uma câmara de representantes dos Municípios. Em que muda a federação brasileira com o incluir os Municípios como um de seus componentes? Não muda nada. Passaram os Municípios a ser entidades federativas? Certamente que não, pois não temos uma federação de Municípios. Não é uma união de Municípios que forma a federação. Se houvesse uma federação de Municípios, estes assumiriam a natureza de Estados-membros, mas poderiam ser Estados-membros (de segunda classe?) dentro dos Estados federados? Onde estaria a autonomia federativa de uns ou de outros, pois esta pressupõe território próprio, não compartilhado? Dizer que a República Federativa do Brasil é formada de união indissolúvel dos Municípios é algo sem sentido, porque, se assim fora, ter-se-ia que admitir que a Constituição está provendo contra uma hipotética secessão municipal. Acontece que a sanção correspondente a tal hipótese é a intervenção federal que não existe em relação aos Municípios. A intervenção neles é da competência dos Estados, o que mostra serem ainda vinculados a estes. Prova que continuam a ser divisões político-administrativas dos Estados, não da União. Se fossem divisões políticas do território da União, como ficariam os Estados, cujo território é integralmente repartido entre os seus Municípios? Ficariam sem território próprio? Então, que entidades seriam os Estados? Não resta dúvida que ficamos com uma federação muito complexa, com entidades superpostas.

Se isso é crível no processo de descentralização estimulado pelo federalismo cooperativo brasileiro, os municípios, principalmente os que têm reduzida capacidade de arrecadação, que representa a grande maioria, não passam de executores de políticas definidas no âmbito dos governos federal e estaduais. De fato, aplicam recursos distribuídos pelo governo federal para que determinadas políticas sejam desenvolvidas no âmbito local. O município funciona como uma instância política funcional que vai executar um conjunto de tarefas ou de políticas setoriais que fazem parte de um sistema nacional ou estadual. A tese de que esse ente está mais próximo da população é fato e isso ajuda a enxergar o município como uma peça importante da engrenagem da federação, mas é uma peça ligada aos estados, com pouca capacidade de gerar políticas autênticas e deslocadas dos governos central e estaduais.

Ainda sobre os limites dos municípios para desenvolver políticas e capacidade de arrecadação, o Programa de Gestão Governamental do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo defende que o princípio da distribuição centralizada praticada no Brasil está assentado no processo de redistribuição de renda do governo central, que tem as melhores condições para pôr em prática medida de redistribuição com eficiência e eficácia, em relação aos outros entes federados.

A característica fundamental do federalismo fiscal é a existência de um sistema de arrecadação próprio do poder central e outro das unidades descentralizadas, associado a um sistema de transferências intergovernamentais que promova a redistribuição das riquezas, de modo a fazer com que as unidades que mais arrecadem repassem parte dos recursos às unidades menos favorecidas. Como exemplos no federalismo fiscal brasileiro podem ser citados: o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) na arrecadação do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), e a repartição do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS), cujo produto permanece com o estado (75%) e com os municípios (25%), por meio de transferência. Em síntese, o federalismo fiscal tem por objetivo a busca da igualdade e da justiça social em todo o território, para o que procura redistribuir desigualmente as rendas públicas às unidades descentralizadas na medida em que suas desigualdades naturais se façam presentes. Não é uma tarefa fácil, mas sim muito complexa, pois a questão envolve não apenas a redistribuição de recursos, mas também a repartição de competências entre o poder central e os vários níveis de descentralização. Essa dificuldade decorre da busca incessante por recursos e de um jogo permanente de forças que nem sempre conduz a um modelo justo, fazendo com que desigualdades regionais, ou mesmo entre unidades locais, continuem a existir, retardando ou mesmo reduzindo o grau desejado de justiça social (ESTADO DE SÃO PAULO, 2009, p. 12).

Essas desigualdades regionais, que continuam a existir com o federalismo fiscal e cooperativo brasileiro e que retardam os anseios de justiça social, estimulam a competição entre os entes federados, além de transformarem estados e municípios em meros executores de políticas desenvolvidas no âmbito do governo federal. Nesses termos, mesmo que o objetivo da descentralização seja disponibilizar maiores poderes a estados e municípios, esses ainda continuam como membros subalternos na condução de um conjunto de políticas públicas definidas alhures. A ideia de descentralização está ligada a um marco regulatório, a participação da sociedade civil, maior participação e independência das instâncias regionais e locais nas decisões políticas nacionais. Sem isso, a noção de descentralização, tributária da noção de federação, não passa de uma sequência de ideias soltas e incoerentes.

Para garantir a coordenação entre os níveis de governo, as federações devem, primeiramente, equilibrar as formas de cooperação e competição existentes, levando em conta que o federalismo é intrinsecamente conflitivo. Seguindo essa linha argumentativa, Paul Pierson assim define o funcionamento das relações intergovernamentais no federalismo: “Mais do que um simples cabo de guerra, as

relações intergovernamentais requerem uma complexa mistura de competição, cooperação e acomodação” [...]. Daí toda federação ter de combinar formas benignas de cooperação e competição. No caso da primeira, não se trata de impor formas de participação conjunta, mas de instaurar mecanismos de parceria que sejam aprovados pelos entes federativos. O *modus operandi* cooperativo é fundamental para otimizar a utilização de recursos comuns, como nas questões ambientais ou problemas de ação coletiva que cobrem mais de uma jurisdição (caso dos transportes metropolitanos); para auxiliar governos menos capacitados ou mais pobres a realizarem determinadas tarefas e para integrar melhor o conjunto de políticas públicas compartilhadas, evitando o jogo de empurra entre os entes. Ainda é peça-chave no ataque a comportamentos financeiros predatórios, que repassam custos de um ente à nação, como também na distribuição de informação sobre as fórmulas administrativas bem-sucedidas, incentivando o associativismo intergovernamental (ABRUCIO, 2005, p. 44).

Seguindo a lógica de que o federalismo é intrinsecamente conflitivo, já que envolve interesses da União, estados, regiões e, em nosso caso brasileiro, os municípios, os entes federativos teriam pouca aptidão para agir com independência, já que continuam financeiramente subordinados à União.

Para Abrucio e Costa (1998, p. 40-41), esse tipo de relação conflitiva gera problemas, pois tende a levar os entes federativos a se relacionar com governo federal de forma predatória, pois determinados jogadores (os estados) transfeririam os custos de decisões erradas ou de problemas a outro jogador, a União. Os governantes locais transfeririam a conta de decisões erradas, muitas vezes consequência de má administração, corrupção etc., para o todo o sistema. Essa é uma das formas de prática predatória, que tem a capacidade de contaminar e comprometer o funcionamento de todas as unidades que formam o sistema.

Assim, existem práticas competitivas e jogos de responsabilidades que acirram a competição entre os entes-membros, ou seja, quando um estado ou município, por exemplo, não assume a responsabilidade por uma determinada política, jogando-a para a União. Nesses termos, a fragilidade do pacto federativo e as desigualdades regionais e locais promovem outros tipos de práticas predatórias. Um bom exemplo é a guerra fiscal. Nesse caso, com intuito de atrair investimentos para sua região e gerar riqueza, estados e municípios promovem incentivos para empresas privadas, que vão desde a isenção de impostos, infraestrutura básica, concessão de terreno, construção de instalações etc., com recursos públicos (ABRUCIO; COSTA, 1998, p. 50).

É importante entender essas práticas predatórias entre os entes-membros, pois isso diminui o poder do federalismo cooperativo de gerar um sistema de amparo mútuo, de cooperação, já que a competição passa a ser uma das variáveis intervenientes do processo. O sistema torna-se competitivo, já que é formado por um conjunto de estados e de municípios fracos, com poucas capacidades de implantar políticas, mas com suficiente disposição para

despender esforços a fim de superar dificuldades internas, alcançar objetivos e metas e fazer prevalecer seus interesses: está aí a base de um sistema competitivo e predatório.

No caso dos municípios, por exemplo, uma saída para as práticas predatórias seria o consórcio público, formado pela união de um conjunto de municípios autônomos que assumem o compromisso formal de cooperar para um mesmo fim. Parte-se do pressuposto de que, à medida que esses entes são instâncias “menores”, poderiam formular políticas mais eficientes. Questiona-se, então: por que os mesmos não se unem para formular políticas públicas e potencializar suas ações? O primeiro entrave está ligado à maneira como é distribuído ou repassado o Fundo de Participação dos Municípios (FPM). O Fundo pode ser adquirido por qualquer distrito/localidade que se torne município, ampliando a competição por recursos. Isso tudo é um incentivo institucional contra a cooperação (ABRUCIO; COSTA, 1998, p. 39).

A segunda resposta articula-se com a primeira, pois se há benefícios para a multiplicação de municípios, não ocorre o mesmo quando se trata de incentivar a cooperação intermunicipal. Isto porque a figura jurídica que dá forma à cooperação intermunicipal, o consórcio, é um mecanismo vinculado ao direito privado, e, portanto, frágil para sustentar alguns aspectos presentes na atuação de um ente governamental. Para conseguir, por exemplo, empréstimo de organismos internacionais, um consórcio precisa do aval de outro ente federativo superior – o estado ou a União –, o que leva a cooperação intermunicipal a um outro nível em que injunções políticas podem interferir. Por que um governador daria aval a um consórcio formado por adversários, os quais ganhariam mais independência do governo estadual, em termos de recursos e administração das políticas públicas? (ABRUCIO; COSTA, 1998, p. 39).

Nesses termos, dada a fragilidade do consórcio, geralmente não sobrevivem a mudanças políticas. Geralmente, o consórcio é formado por municípios que possuem os mesmos partidos políticos. Não havendo incentivos para a continuidade após a eleição, estes acabam se dissolvendo, assim, priorizando relações de cooperação e competição associadas a questões políticas, colocando as questões essenciais da sociedade em segundo plano (ABRUCIO; COSTA, 1998, p. 39).

Como se percebe, os incentivos para a cooperação e autonomia são limitados no desenho institucional brasileiro, no qual estados e municípios, na sua maioria, continuam dependentes da proteção financeira do poder central – da União. Se, por um lado, as instâncias subnacionais são constantemente amparadas pelo poder central, por outro, disputam por recursos públicos em um mercado exótico, predatório, no qual deveria ocorrer a cooperação. Há um movimento completamente diferente do que almejava a Constituição de 1988, que vislumbrava a cooperação entre os entes federativos.

Como já foi citada anteriormente, a guerra fiscal é o ápice desse modelo que estimula, de certa forma, a competição entre os entes federativos. Essa competição assume um comportamento de oposição e não de cooperação, como indicado pelo desenho institucional. Assim, os governadores avançam sobre os interesses de jurisdições de outros entes, dando cada vez mais um perfil competitivo ao sistema.

No âmbito das *políticas sociais*, buscou-se solucionar as deficiências do desenho institucional brasileiro com a gestão intersetorial de políticas públicas. Pode-se caracterizar esse movimento como o processo em que o Governo Federal busca descentralizar, de forma coordenada, esse tipo de política, deslocando-as para as instâncias periféricas do aparelho estatal. Com isso, busca-se redimensionar as estratégias e ações dos governantes brasileiros, tornando o modelo mais flexível para a cooperação com o envolvimento de órgãos de diferentes setores dos governos central, estaduais e municipais.

2.2 Coordenação federativa: ascensão da gestão social intersetorial

Pode-se afirmar que a democratização da gestão pública e a consolidação do federalismo cooperativo só será possível quando se conseguir conciliar autonomia e interdependência dos parceiros, estimulando uma cultura que incentive reciprocidade e solidariedade, em vez de práticas predatórias.

Esforços dessa natureza asseguram a sustentabilidade de uma soberania compartilhada possibilitando formas cooperativas e de coordenação federativa, exigindo o uso de arranjos institucionais cujas conexões internas evidenciam um tipo especial de poder entre os pactuantes (ANDRADE, 2010, p. 7).

Esse tipo de prática poderia evitar a desagregação, a descoordenação e a competição predatória entre os entes federativos mediante a construção de um ambiente cooperativo e pluralista (ABRUCIO, 2001, p. 35). É nessa lógica que a gestão intersetorial toma corpo a partir de 2003 com a ascensão do governo de Luís Inácio Lula da Silva (Lula), juntamente com a implantação do Programa Bolsa Família.

É importante observar que a gestão intersetorial surge na conjuntura política e econômica dos anos 90, num contexto em que a Constituição de 1988 passou a centralizar na União o sistema de arrecadação e de distribuição dos tributos. Por outro lado, os estados ainda eram detentores de um sistema financeiro próprio, que lhes permitia captar recursos privados para financiar suas despesas e investimentos. Esse sistema permitia também endividamento

do tesouro de estados e municípios com títulos públicos – federalismo estadualista. Nesse contexto, paradoxalmente esse sistema sobreviveu às exigências de centralização do sistema tributário emitido pela Constituição Federal e o federalismo estadualista. Esse regime de federalismo levou a políticas da *rent-seeking*, à corrupção, ao aumento da dívida de estados e municípios etc., o que resultou em constantes necessidades de negociação e rolagem das dívidas junto ao setor privado. Assim, o endividamento público brasileiro, nos anos 90, foi a resultante de um sistema que dava liberdade para as unidades subnacionais contraírem despesas e soluções autóctones.

Em meados da década de 1990, o Governo Federal, objetivando pôr termo à crise do endividamento público brasileiro e abrandar a desconfiança dos investidores internacionais causada pelo montante da dívida das unidades subnacionais, assim como visando a amenizar os efeitos da mesma na economia, converteu a dívida dos estados e municípios em títulos federais.

Nesse sentido, o governo federal procurou, em primeiro lugar, reduzir todos os focos de criação de déficit público nos governos subnacionais, especialmente os de cunho predatório – isto é, que repassavam custos para a União. Para alcançar essas metas fiscais, houve uma atuação conjunta em prol da modernização da estrutura fazendária em vários estados – com recursos de instituições internacionais – e, no segundo mandato, a aprovação de uma regra federativa de restrição orçamentária – a Lei de Responsabilidade Fiscal –, além da adoção de medidas de auxílio na área previdenciária (ABRUCIO, 2005, p. 52-53).

A Lei Complementar Nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas à responsabilidade na gestão fiscal, surgiu como uma tentativa de organizar as finanças da União, estados e municípios. Doravante, passava-se a exigir dos gestores públicos a obrigatoriedade de responder pelas ações dos gastos durante a sua administração, exigindo-se transparência e zelo no trato com a coisa pública.

Com a Lei de Responsabilidade Fiscal, passou-se a exigir planos de curto, médio e longo prazo para os gastos públicos, gerando um sistema de controle que relacionava capacidade de gasto e endividamento à arrecadação de cada ente federado. Essa Lei tornou-se um dos principais instrumentos de controle do endividamento público brasileiro.

Quando o Governo Federal reconhece o aumento das despesas estaduais e municipais com políticas sociais, identifica este aumento como má gestão e déficit nas contas públicas. Dentre as raras medidas tomadas pelas autoridades federais está o controle e redução do endividamento público estadual e municipal para controlar o déficit público e combater a inflação. O resultado dessas concepções é a tentativa de tutela política e financeira por parte da União de certas políticas sociais, o desmonte de programas sociais e seus mecanismos de atuação ou leis draconianas, como a Lei

de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000). Sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal, devemos ressaltar que ela limita a atuação de todas as esferas de governo do país à busca do equilíbrio nas contas públicas. Esse equilíbrio fiscal, imposto, não negociado, nem sempre está de acordo com os princípios do Estado Federal previsto na Constituição de 1988. Na opinião de Rui de Britto Álvares Affonso: “Em tese o disciplinamento da execução fiscal de forma negociada entre os diferentes níveis de governo constituiria um imperativo do ordenamento federativo do país. Contudo, é importante lembrar que uma federação não visa, necessariamente, à auto-sustentação financeira absoluta de todos os seus entes federados; as transferências e trocas das mais diversas naturezas são a essência do Estado federal. O que se deve procurar minorar são, decerto, as heterogeneidades socioeconômicas através de um processo de desenvolvimento econômico e social” (BERCOVICI, 2002, p. 22).

A gestão intersetorial das políticas sociais surge nesse contexto de controle do endividamento brasileiro, de centralização tributária por parte da União, de descentralização de políticas públicas etc. Esse tipo de gestão envolve a participação da União, estados, Distrito Federal e municípios, além de organismos da sociedade civil. O objetivo é partilhar as ações e responsabilidade entre múltiplos canais no gerenciamento da coisa pública. É facultada a participação da sociedade civil através de representantes dos movimentos sindicais, associações profissionais e empresariais, instituições religiosas, associações comunitárias, organizações não governamentais (ONGs), populações tradicionais em seus territórios (indígenas e quilombolas) (BRASIL, 2015b, p. 6-7). O modelo de gestão intersetorial foi implantado no governo Lula pela Medida Provisória N.º 132, de 20 de outubro 2003 (BRASIL, 2014f). Esta estabeleceu os princípios do Programa de Transferência Condicionada de Renda (PTCR) no Brasil, sendo o Programa Bolsa Família (PBF) implantado nesse bojo.

A intersetorialidade não é uma mera forma de articulação política. Além disso, esse tipo de gestão não foi inserido de maneira abrupta na administração pública brasileira. É resultante de um processo gradual, de uma conjuntura que se mostrou favorável à inserção desse arquétipo. Assim, a intersetorialidade foi uma solução que visava a resolver as disparidades de modelos anteriores, ou seja, o contexto nacional foi marcado por transformações sobretudo nas políticas sociais em que foi atribuída uma série de responsabilidades para os níveis subnacionais, que promoveu margem para práticas perniciosas, corrupção-clientelismo e outras. Procurava, assim, corrigir a rigidez e falhas do federalismo brasileiro, que gerava disputas e competição.

A gestão intersetorial relaciona-se diretamente com as transformações ocorridas nos anos 90. Como afirma Aurea Terezinha Tomatis Petersen (2010), o Brasil, nesse período, ainda possuía um desenho Constitucional que apontava para a possibilidade de importantes

avanços na conquista de direitos sociais, para a possibilidade efetiva da construção de políticas de “bem-estar social”. O país parecia avançar a largos passos para esse modelo de política, principalmente porque estava sob a influência das políticas do Banco Mundial de Segunda Geração, que primavam pelo investimento em políticas sociais e de combate à inófia. Mesmo que o país ainda estivesse, de certa forma, sob a influência das políticas de ajustes estruturais de primeira geração, que dava atenção às reformas macroeconômicas de cunho liberal, não se pode esquecer que a década de 1990 iniciou uma fase de preocupação com o social (PETERSEN, 2010, p. 44-45).

A política social nos anos 90, contudo, apresenta como principal eixo estratégico de atuação o combate à pobreza. Essa estratégia figura como prioridade nos relatórios e os documentos dos organismos internacionais multilaterais e pode ser percebido como fator característico central das reformas dos esquemas de proteção social, não só no Brasil e América Latina mas em grande parte da periferia (MAURIEL, 2008, p. 88).

A necessidade de implantação de políticas de combate à pobreza forçou o governo federal brasileiro a procurar soluções para a maneira como o sistema de governo federativo brasileiro vinha se conservando, fazendo com que procurasse, pelo menos nesse setor, solucionar os limites do sistema. A gestão intersetorial foi implantada para forjar um processo de descentralização, com o intuito de afastar do centro importantes decisões. Nesse caso, o governo federal delegaria a implementação de políticas sociais a órgãos locais com o objetivo fundamental de favorecer a cooperação entre as instâncias federais, estaduais e municipais.

In limine, descentralizar significava incumbir as unidades subnacionais de certas responsabilidades, saúde, educação, combate à pobreza, assistência social etc., justificando que, quanto mais próxima estiver dos beneficiários dos centros de decisão, mais eficiente poderia ser o Estado brasileiro. Por outro lado, é entendido que a descentralização tem o poder de propiciar a diminuição dos gastos públicos, já que reduz o tamanho da burocracia envolvida na prestação de serviços, como exigia a Lei de Responsabilidade Fiscal. Outro aspecto importante desse processo de descentralização da gestão pública foi o repasse de funções para entidades não governamentais, como previsto na Constituição Brasileira, mas até então não colocado em prática. Isso teve como consequência a privatização de alguns serviços e o desenvolvimento do terceiro setor. Além disso, esse aspecto propiciou uma maior participação da sociedade civil na administração da política pública.

O aperfeiçoado da gestão pública que sobreveio com a inserção da gestão intersetorial reduziu as disparidades no relacionamento entre os entes federativos e reduziu, em tese, as práticas competitivas do federalismo brasileiro, no que se refere às políticas setoriais de

políticas sociais de combate à pobreza. Esse tipo de gestão tem ajudado na coordenação das relações intergovernamentais, além de ter reaproximado os entes-membros.

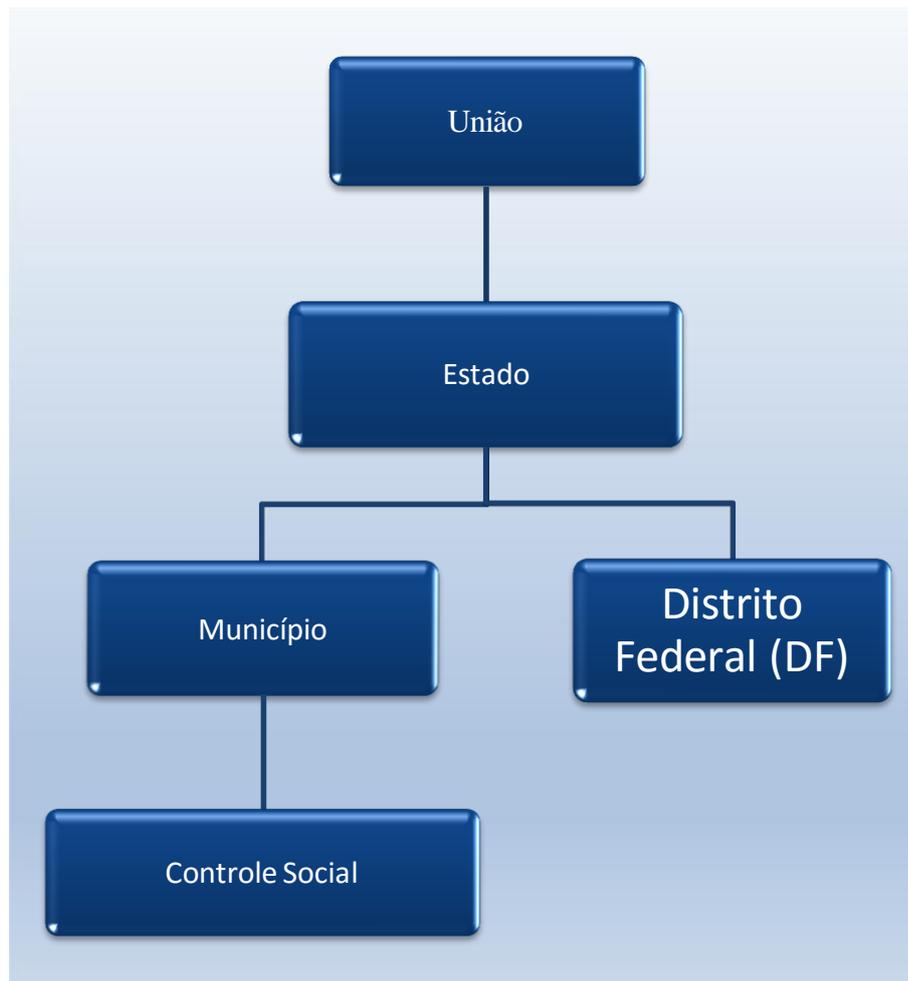
O viés imposto pelo novo direcionamento prima pela fiscalização da sociedade, pleiteando mecanismos de *accountability*, ou seja, instrumentos que permitam que ocupantes de cargos públicos, eleitos ou não, possam ser responsabilizados por seus atos, que prestem conta por suas condutas como gestor público. A *accountability* pode ser de dois tipos: vertical e/ou horizontal. No primeiro caso, a prestação de contas ocorre por meio de eleições e de reivindicações da sociedade civil. No segundo, dá-se por meio de agências de controle interno do próprio Estado (O'DONNELL, 1998, p. 27-33).

De certo modo, a participação da sociedade civil, mediante estratégias de *accountability*, procura, de certa forma, fortalecer a cooperação entre sociedade e poder público. Assim, subjaz à gestão intersetorial a possibilidade de aprofundar as relações intergovernamentais e o controle social, principalmente quando se refere à comunidade. Isso tudo poderia promover uma série de mudanças nas relações federativas brasileiras, na medida em que já existem, atualmente, práticas concretas e eficientes dos entes federativos de trabalharem conjuntamente, de forma cooperativa, procurando sinergias capazes de aperfeiçoar os esforços de estados e municípios e de organismos da sociedade civil em prol da boa governança, ou seja, da capacidade dos governos de levarem em conta os recursos econômicos e sociais no desenvolvimento visando ao fortalecimento da sociedade civil (BORGES, 2003, p. 125). Isso significa que a gestão intersetorial dos programas sociais do governo federal, principalmente do Programa Bolsa Família, tem uma coordenação que envolve os três entes federativos, União-estado-município além de incentivar a participação popular, como controle social. Isso denota,

[...] segundo o discurso oficial do governo federal, a participação do cidadão na gestão pública, em que este tem a função de fiscalizar no monitoramento e no controle de ações da administração no acompanhamento das políticas públicas, sendo considerado um mecanismo de fortalecimento da cidadania (BRASIL, 2015b).

Assim, os governos subnacionais assumem responsabilidades e encargos, mediante a distribuição de verbas. Mas, não só isso, foram também chamados a compartilhar responsabilidade e a cooperar com os organismos da sociedade civil (líderes comunitários e beneficiários do programa; representantes dos conselhos municipais, profissionais atuantes nas diferentes políticas setoriais do município) (BRASIL, 2015b).

Figura 1 – Organograma da Relação Intersetorial



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados do Caderno de Orientações e Legislação do Programa Bolsa Família e Cadastro Único (BRASIL, 2012a).

O modelo intersetorial instituiu, pois, metas concretas de intercâmbio e interdependência ao definir um conjunto determinado de operação para pôr em prática as políticas sociais. O combate à pobreza, nos seus mais diversos aspectos, forjou a descentralização da operacionalização dos comandos dessa política. O governo brasileiro, diante das pressões para cumprir as metas definidas no seu manual operacional e fugir das práticas predatórias próprias do seu modelo de federalismo, criou uma rede de proteção de programas sociais que fosse capaz de sobrepujar as mazelas do desenho institucional federal nacional – a gestão intersetorial foi a solução.

Um bom exemplo da maneira como esses programas sociais são administrados é o Cadastro Único (CadÚnico). Este é um instrumento de coleta de dados e informações que objetiva identificar as famílias de baixa renda que têm perfil para ser beneficiária dos

programas de transferência de renda do governo federal. A gestão intersetorial forjou, assim, o envolvimento dos Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), do Ministério da Educação, do Ministério da Saúde e da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc/MDS) para administrar as políticas sociais do Governo Federal. Para isso, foi necessária a participação conjunta de órgãos dos governos estaduais e municipais (secretarias, conselhos tutelares etc.), além do envolvimento direto da sociedade civil no acompanhamento desses programas.

A intersetorialidade consiste, então, em uma convergência de esforços entre vários setores, governamental e não governamental, com o fim de uma gestão mais eficaz dos entes federativos e da sociedade, pautada em ações descentralizadas da execução dos programas sociais, através da conjugação de esforços.

O que se percebe com a gestão intersetorial é um processo de racionalização administrativa, pois esta permitiu a associação das estruturas responsáveis pelo gerenciamento dos atuais programas sociais de transferência de renda. A unificação de programas, assim como a centralização da gestão do Cadastro Único, dos pagamentos e da avaliação do Programa Bolsa Família, proporcionou maior efetividade ao gasto social, o que, em tese, agilizou o alcance dos Programas.

Nesses termos, a gestão intersetorial foi um mecanismo que, de certa forma, procurou realizar ação concreta para dar uma solução às dificuldades impostas pelo modelo de federalismo brasileiro que, mesmo tendo incentivado a cooperação no seu desenho institucional, na sua operacionalização não foi capaz de sistematizar esse fim, estimulando justamente o contrário, um tipo de federalismo competitivo e predatório.

2.3 Característica do pacto federativo brasileiro: reflexos da gestão social intersetorial

Como afirma Arendt Lijhart, o pacto é o ponto de partida do jogo federativo e todo federalismo democrático possui em comum a existência de uma constituição escrita (LIJHART apud ABRUCIO; COSTA, 1998, p. 23). É nesta que estão as normas aceitas por todos os “jogadores”. Por isso, é preciso entender o início do jogo. No caso dos programas de transferência de renda do governo federal brasileiro, mais especificamente, é interessante analisar seus princípios para entender os impactos da gestão social intersetorial na implantação de programas de transferência de renda como o Programa Bolsa Família.

Como já se afirmou alhures, a Constituição de 1988 adotou um modelo federativo cooperativo, embora, como efeito perverso, estimulou práticas competitivas e predatórias. No

entanto, seu objetivo central é a promoção do desenvolvimento, a redução das desigualdades regionais e o fortalecimento da democracia, uma vez que o desenho institucional tem como função a construção de um país menos desigual. Assim, diante do objetivo de flexibilizar a rigidez do federalismo brasileiro, a gestão intersetorial forjou minipactos entre os entes-membros da federação, *id est*, pequenas alianças ou assentimentos realizados entre os entes-membros. Mesmo que esses minipactos tenham ocorrido em um setor, o das políticas sociais, aqueles voltados para os programas de transferência de renda, não se pode negar que estes não tenham modelado novas práticas nas relações entre os vários órgãos dos governos federal, estaduais e municipais.

Assim, tem-se um desenho institucional em que os entes federativos passam a trabalhar num mesmo plano, com vistas a um só fim. Essa é a novidade da gestão intersetorial imprimida pelo governo federal a partir de 2003. Pelo menos no setor das políticas sociais de distribuição de renda, principalmente do Bolsa Família, o desenho institucional foi extremamente inovador e “agressivo”, instituindo um amplo processo de descentralização.

Para essas políticas, os minipactos foram importantes instrumentos para a descentralização da gestão dos programas sociais, pois mudou o perfil de distribuição de recursos e do relacionamento do governo federal com os entes federativos e com os órgãos dos governos diretamente envolvidos na administração das políticas, seja da administração direta, indireta, de economia mista, dos órgãos de controle social ou da sociedade civil envolvida diretamente com essas políticas. Mesmo os municípios pobres, carentes e os rincões mais distantes estão, em geral, integrados, assumindo maior responsabilidade e com resultados “concretos”.

Essa valorização dos entes federados a partir da gestão intersetorial, por meio de minipactos, tem sido eficiente para a coordenação das políticas setoriais de combate à inóxia no Brasil, fazendo com que as políticas sociais tenham tomado um grande impulso, levando em conta os interesses de estados, municípios e da população envolvida diretamente nessa matéria.

Esses pactos têm sido importantes porque, pela primeira vez na história republicana, os diferentes entes vêm conjugando esforços para desenvolver conjuntamente uma política – mesmo que esta deixe certa liberdade para cada membro da federação agir de forma livre na sua implantação. Isso forja certo padrão de cooperação, pois é próprio da intersetorialidade a articulação entre diferentes setores e órgãos do governo federal, estadual e municipal.

Em tese, esse novo quadro que é constatado nas políticas sociais poderia servir de arquétipo para o federalismo brasileiro, mas o que se tem aí é um conjunto ordenado de ações

setoriais, não se podendo falar de um pacto federativo a partir de políticas públicas setorizadas. É lógico que os minipactos provocaram mudanças nas relações dos órgãos públicos dispostos nos níveis federal, estaduais e municipais, que, no passado, nem se comunicavam. Com a gestão intersetorial, pôs-se em tela uma rede de conexão institucional, ligando um conjunto de decisões fundamentais para o sucesso das políticas sociais e, principalmente, do Programa Bolsa Família. Assim sendo, foi um avanço.

Não se pode descurar, porém, que as políticas sociais implantadas a partir de 2003 foram desenhadas, implantadas, implementadas e financiadas pelo governo federal. Mesmo com todos os avanços estimulados pela gestão intersetorial, não se autoriza negar que essas políticas continuam sendo definidas a partir de um centro que faz convergir as aspirações dos demais entes federativos. O que se observa é um amplo processo de nacionalização dos programas sociais, diante da fragilidade financeira ou administrativa de governos locais e/ou regionais.

Assim, a gestão intersetorial é parte de um processo de coordenação que envolve os três níveis de governo, que estimula a cooperação. Mas, não consegue mudar a natureza do modelo das relações intergovernamentais e do federalismo brasileiro ou continua centralizado, competitivo etc.

3 GESTÃO SOCIAL INTERSETORIAL E O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

O objetivo deste capítulo é demonstrar o papel que a gestão intersetorial teve na agenda dos Programas de Transferência Condicionada de Renda (PTCR). Pretende-se, ainda, evidenciar como esse fenômeno foi importante no processo de aproximação dos entes federativos na implantação e implementação das políticas sociais, ou seja, na descentralização das decisões de programas como o Bolsa Família.

3.1 A ascensão da categoria de programas sociais e sua inserção na agenda do sistema de proteção social brasileiro

O alvorecer da década de 1990 ocorreu sob a sombra da crise dos anos 1980. O país apresentava altos índices de analfabetismo, desemprego e aumento da pobreza urbana e rural, e o sistema de proteção social não amparava a todos, pois a proteção era excludente; só cobria aqueles que contribuía, os que estavam ligados a uma atividade laboral, que pagavam para a seguridade social, o que agrava ainda mais a situação dos pobres e vulneráveis no Brasil, principalmente das crianças e jovens, perpetuando o ciclo intergeracional de pobreza, ou seja, aquele tipo de inóipia que tende a se perpetuar através das gerações, reproduzindo-se de pai para filho.

Como afirma Rodolfo Hoffmann (1995, p. 181),

[...] de 1987 a 1989 todos os indicadores mostram um intenso crescimento da desigualdade, que parece estar associado à aceleração da inflação. Nos meses de setembro de 1985, 1986, 1987, 1988 e 1989, o crescimento do INPC foi, respectivamente, 10,1%, 1,2%, 7,2%, 26,9% e 36,3%.

A Tabela 1 mostra que, no intervalo entre 1979-1986, a distribuição de renda foi estável e a desigualdade aumentou em 1980, ocorrendo uma pequena redução em 1986. Entre 1979 e 1986, os indicadores de desigualdades permanecem aproximadamente constantes. Porém, entre 1987 a 1989, houve um aumento significativo das desigualdades no Brasil (HOFFMANN, 1995, p. 280).

Tabela 1 – Distribuição das famílias de acordo com o rendimento familiar, no Brasil, de 1979 a 1990

Ano	N(1.000)	m ¹	D ¹	G	T	50 ⁻	10 ⁺	5 ⁺
1979 ²	24.326	4,69	2,48	0,588	0,523	12,6	46,1	32,8
1980	26.575	4,83	2,45	0,597	0,536	12,2	47,1	33,8
1981 ³	27.475	4,50	2,44	0,584	0,519	12,9	45,8	32,7
1982 ³	28.740	4,59	2,38	0,587	0,520	12,6	45,7	32,6
1983 ³	29.622	3,84	2,04	0,589	0,523	12,6	45,9	32,6
1984 ³	30.880	3,83	2,04	0,588	0,526	12,8	46,3	33,2
1985 ³	32.184	4,43	2,33	0,592	0,529	12,5	46,5	33,2
1986 ³	32.780	6,06	3,24	0,586	0,519	12,9	45,6	32,4
1987 ³	33.934	4,73	2,47	0,597	0,532	12,2	46,5	33,1
1988 ³	34.937	4,67	2,36	0,606	0,544	11,8	47,5	33,9
1989 ³	36.228	5,35	2,58	0,617	0,556	11,2	48,3	34,3
1990 ³	37.541	4,26	2,15	0,603	0,536	11,7	46,4	32,9

Fonte: Hoffmann (1995, p. 284).

Nota: 1) sendo: número de famílias com declaração de rendimento (N), rendimento familiar médio (m) e mediano (D), índice de Gini (G), índice de Theil (T), percentagem da renda correspondente aos 50% mais pobres (50-), e aos 10% mais ricos (10+) e aos 5% mais ricos (5+).

2) Dados básicos das Pnad e, apenas para 1980, do censo demográfico. As perguntas sobre rendimento nas Pnad e no censo são diferentes.

¹ Em múltiplos do salário mínimo de agosto de 1980, usando como deflator o INPC restrito com período de referência ajustado para o mês civil nos anos anteriores a 1986 (IBGE, 1988, p. 497; IBGE, 1990b, p. 493, e *Conjuntura Econômica*, out. 1990, p. 51);

² Excluindo a área rural da região VII (Norte e Centro-Oeste, excluindo o Distrito Federal);

³ Excluindo a área rural da região Norte.

É no contexto da crise dos anos 90 que surgem os programas do tipo PTCRs no Brasil, em cidades como Campinas (1995), no Distrito Federal (1995) e em Ribeirão Preto (1995). O principal objetivo desses programas era assegurar condições básicas a famílias em situação de pobreza e vulnerabilidade. Tinham em vista, pois, permitir acesso à renda às famílias beneficiadas (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2012, p. 54; KERSTENETZKY, 2009, p. 54-55; CECCHINI; MADARIAGA, 2011, p. 9).

O Programa Bolsa Escola (PBE) de Brasília, o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima (PGRFM) de Campinas e o Programa Renda Mínima de Ribeirão Preto foram os indutores de novos programas de transferência de renda no Brasil, isso significando que, doravante, ocorreu um amplo processo de difusão de políticas sociais, com o objetivo de garantir assistência aos mais pobres. A partir de 1995, como pode ser aferido no Quadro 5, esses programas passaram a ser implementados em vários municípios brasileiros, como uma ampla rede socioassistencial municipal e estadual que buscava estimular a frequência escolar, fortalecer vínculos familiares, o acesso à renda e a convivência comunitária.

Para conferir o processo de expansão dos programas de renda mínima na década de 1990, ver Quadro 4. É importante ressaltar que, nessa fase, esses programas foram uma experiência de iniciativa municipal e estadual. O Governo Federal ainda não tinha assumido esse tipo de política, o que só foi acontecer, de fato, a partir de 2001, com o Programa Bolsa Escola, implementado pelo governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC).

Quadro 4 – Informações gerais sobre os programas

Localidade	UF	Gestão	Início	Nome do Programa
Amapá	AP	GE ²⁰	1996	Programa Bolsa Escola
Amazonas	AM	GE	1996	Direito à Vida
Belém	PA	PM ²¹	1997	Programa Bolsa Escola
Belo Horizonte	MG	PM	1997	Programa Executivo Bolsa Escola (PEBE)
Brasília	DF	GDF ²	1995	Programa Bolsa Escola
Campinas	SP	PM	1995	Programa Renda Mínima
Catanduva	SP	PM	1997	Programa Bolsa Escola
Goiânia	GO	PM	1997	Programa Renda Mínima
Jundiá	SP	PM	1996	Produção Associada com Garantia de Renda Mínima
Mundo Novo	MS	PM	1998	Programa Bolsa Escola
Osasco	SP	PM	1996	Programa Renda Mínima
Ourinhos	SP	PM	1998	Programa Renda Mínima
Paracatu	MG	PM	1998	Programa Bolsa Escola
Piracicaba	SP	PM	1997	Programa Cesta Básica e Vale Escola
Porto Alegre	RS	PM	1997	Núcleo de Apoio Sócio Familiar (NASF)
Presid. Bernardes	SP	PM	1998	Programa Renda Mínima
Presid. Prudente	SP	PM	1997	Programa Renda Mínima
Recife	PE	PM	1997	Programa Bolsa Escola
Ribeirão Preto	SP	PM	1995	Programa Renda Mínima
Santo André	SP	PM	1998	Renda Mínima (Família Cidadã)
Santos	SP	PM	1998	Programa Nossa Família
São Luiz	MA	PM	1998	Programa Bolsa Escola
Tocantins	TO	GE	1996	Pioneiros Mirins
Vitória	ES	PM	1996	Família Cidadã

Fonte: Ramos e Amaral (2015).

Notas: sendo: (GE) Governo Estadual, (PM) Prefeitura Municipal e (GDF) Governo do Distrito Federal.

Experiências dessa natureza se espalharam, também, pela América Latina e Caribe, em 1997. Como prova disso, pode-se citar o caso do México, que implantou o Programa de Educação, Saúde e Alimentação (Progres), objetivando a transferência de benefícios financeiros, suplementos alimentares e o acesso a um pacote de serviços básicos de saúde para as famílias pobres mexicanas. É importante ressaltar que o acesso a esses benefícios estava limitado a condicionantes ligados à saúde e à educação, que exigiam que as mães fossem assistir palestras sobre nutrição e saúde (LEVY; RODRIGUEZ apud CECCHINI; MADARIAGA, 2011, p. 9-10; NASCIMENTO; REIS, 2009, p. 189). A experiência mexicana de programas de transferências condicionadas de renda foi difundida para outros países da

deveria ser um valor a nortear as políticas dos governos e a ação dos *policymaker*. No caso do Brasil, desde o início, os PTCRs foram criados com a função de combater a pobreza em seu ciclo intergeracional, focalizando nas novas gerações, além de fortalecer as famílias. Tinha-se o compromisso imediato de estimular as crianças e os adolescentes a estudarem e a terem boas condições de saúde e vigor físico, preparando-os para o presente e para um futuro superior. Esses compromissos estão intrínsecos desde os programas implantados, em 1995, em Campinas, Brasília e Ribeirão Preto. Assim sendo, os PTCRs criados por instâncias subnacionais tinham como função resolver problemas locais, pois as políticas sociais brasileiras do início dos anos 1990 se mostravam ineficientes para resolver os problemas sociais provocados pela inópia, ou seja, pode-se considerar que os programas municipais e estaduais de renda mínima eram uma resposta à insuficiência das políticas sociais federais de amparo aos pobres e vulneráveis. Coube, então, a estados e municípios tomarem a dianteira na busca de soluções imediatas para esse problema.

Os PTCRs municipais e estaduais foram a fonte de inspiração para o surgimento dos programas sociais de transferência condicionada de renda no âmbito federal a partir da década de 2000. A primeira contribuição nacional para o surgimento dos PTCRs começou em 2001, com o Programa Nacional do Bolsa Escola. Esse Programa tinha o propósito de conceder benefícios monetários a famílias brasileiras pobres em troca do compromisso de manter seus filhos menores na escola (BRASIL, 2014e). Nesse contexto, ocorreu um reordenamento das funções do Estado no enfrentamento à pobreza, passando a assumir ações mais extensivas na área social, regulando a provisão direta no campo da educação, da saúde e da assistência social aos mais vulneráveis, visando, principalmente, a superar a pobreza intergeracional.

Nesses termos, Silva, Yazbek e Giovanni (2012, p. 102) afirmam que

a partir de 2001, penúltimo ano do governo de Fernando Henrique Cardoso, já no seu segundo mandato (1999-2002), pode-se vislumbrar o Quarto Momento no desenvolvimento dos Programas de Transferência de Renda no Brasil, marcado pela proliferação de programas de iniciativa do Governo Federal, com a implementação descentralizada em nível dos municípios. Entre estes, tem-se a transformação do Programa Nacional de Garantia de Renda Mínima – PGRM, “para toda criança na escola”, em Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação – “Bolsa Escola”, e a criação do Programa Bolsa-Alimentação, entre outros, além da expansão dos programas, também nacionais, instituídos em 1996 – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil e Benefícios de Prestação Continuada.

Essa foi uma solução encontrada pelo governo brasileiro para a diminuição das desigualdades sociais, fruto de um modelo de desenvolvimento concentrador de renda. Não se pode esquecer que o Brasil da década de 1980 foi marcado por uma forte retração da economia.

[...] o PIB per capita, que de 1970 a 1980 vinha se expandindo à taxa média de 6,1% a.a., diminuiu 13% entre 1980 e 1983. A tímida recuperação apresentada no período de 1984-89 leva o valor desse indicador apenas a retornar aos níveis observados no início da década, de forma que se populariza a idéia de que os anos oitenta se constituíram para a economia brasileira, na “década perdida” (OMETTO; FURTUOSO; SILVA, 1995, p. 404).

Acompanhando o *ethos* do final da década de 1980 e início da de 1990, a Carta Magna de 1988 reconheceu o direito à aposentadoria não integralmente contributiva aos trabalhadores rurais em regime de economia familiar, garantindo, dessa forma, a transferência solidária de renda para esse segmento da população (SOARES; SÁTYRO, 2009, p. 8). Sergei Soares e Natália Sátyro (2009, p. 8) afirmam que, por definição, aí se iniciou o sistema de políticas sociais redistributivas, ainda que pleno de lacunas.

Ainda levando em conta as contribuições da Constituição de 1988, foi possível consolidar importantes aspectos para o desenvolvimento desses programas sociais, pois essa trouxe consigo um novo sistema brasileiro de proteção social. Isso significa dizer que a Carta Constitucional de 1988 instituiu elementos que foram importantes para o desenho dos Programas Sociais quando equiparou o *status* da assistência social ao de outras políticas que são consideradas a espinha dorsal de políticas como educação, saúde e previdência (SOARES; SÁTYRO, 2009, p. 7). Além disso, a Constituição Federal, “[...] criou o direito a uma renda de solidariedade para idosos e portadores de deficiência em situação de extrema pobreza: o Benefício de Prestação Continuada (BPC)” (SOARES; SÁTYRO, 2009, p. 8).

O BCP trouxe o reconhecimento da categoria pobreza para a agenda das políticas sociais federais brasileiras, ainda que de maneira residual, pois se limitava a reconhecer a vulnerabilidade de determinados segmentos sociais. Associados a esse auxílio, os PTCRs foram outras formas de políticas que procuram dar certa garantia aos mais pobres.

Assim, os PTCRs foram fundamentais para a implantação de políticas de combate à pobreza, em um formato diferenciado dos tradicionais modelos de políticas sociais universais, mais afeitas ao *Welfare State*, que garantiu padrões mínimos de assistência social nas áreas de saúde, educação, renda e seguridade social aos cidadãos como direito universal. Os PTCRs, ao contrário, são políticas sociais focalizadas na distribuição de benefícios/subsídios em que as famílias pobres ou vulneráveis são selecionadas para receberem um auxílio, muitas vezes pecuniário, capaz de ajudar a melhorar suas condições de vida.

Um dos diferenciais dos PTCRs em relação aos programas do tipo *Welfare State* é que os primeiros exigem contrapartida dos beneficiários que, em geral, engajam-se em ações em

benefício próprio e de suas famílias. Outra particularidade é que a unidade beneficiária é a família e não o indivíduo. Como é possível evidenciar, os programas sociais não são homogêneos; eles podem se diferenciar por questões institucionais, operacionais e até mesmo pela unidade beneficiária ou pelos problemas sociais a serem enfrentados.

3.2 Os programas de transferência condicionada de renda: tipos e operacionalização

Fundamental para a implantação no âmbito federal dos PTCRs foi a eleição do governo Fernando Henrique Cardoso, no ano de 1994, e a de Luís Inácio Lula da Silva (Lula), em 2003. O governo de FHC procurou impor maior articulação intergovernamental entre as instâncias da federação, principalmente na área da educação e da saúde. Isso pode ser dividido em três momentos, que dão suporte para uma recentralização das atividades do governo central: 1) política de estabilidade econômica, que buscou a recentralização da área tributária brasileira; 2) política de recentralização dos programas sociais, já no final do segundo mandato; 3) políticas de controle, ou de *accountability*, que primavam pelo fortalecimento de instituições como a Controladoria Geral da União, Tribunais de Conta etc. (ABRUCIO, 2011, p. 121).

Esses três momentos foram fundamentais para começar um processo de aperfeiçoamento dos programas sociais, possibilitando uma aproximação entre as instâncias federais e os entes-membros que, por terem adquirido autonomia nos mais diversos setores, começaram a se distanciar e a dificultar o diálogo das relações intergovernamentais. O problema era que os PTCRs estaduais e municipais se mostraram ineficientes devido à falta de recursos para formular programas sociais mais sólidos, eficazes e abrangentes.

Quando a Lei n. 10.219 de 11 de abril de 2001 instituiu o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação (Bolsa Escola), havia certo distanciamento entre as instâncias federais que dificultava o diálogo entre a União, os estados e os municípios. O Inciso II, do art. 2º da referida Lei afirma que, no Programa, são

[...] beneficiárias as famílias residentes no Município, com renda familiar per capita inferior ao valor fixado nacionalmente em ato do Poder Executivo para cada exercício e que possuam sob sua responsabilidade crianças com idade entre seis e quinze anos, matriculadas em estabelecimentos de ensino fundamental regular, com frequência escolar igual ou superior a oitenta e cinco por cento (BRASIL, 2001b).

Nesses termos, o Programa Bolsa Escola instituiu que deveria ter direito ao benefício famílias que tenham criança com idade escolar entre 6 e 15 anos de idade, com *renda per*

capita menor ou igual a R\$ 90,00 por mês, que receberiam R\$ 15,00 por filhos (até o terceiro filho) que frequentem no mínimo 85% da carga horária. O Programa objetiva incentivar as famílias a enviar os filhos à escola, ao invés de estimulá-los a trabalhar para complementar a renda familiar (VAZ, 2006, p. 12).

Esse Programa Federal veio com uma solução para superar os limites dos programas sociais de iniciativa estadual e municipal ancorados em iniciativas descentralizadas, muitas vezes marcadas por práticas ineficientes, por superposição de objetivos, além de estarem expostos a práticas arcaicas de partidos políticos e de gestores que se guiavam por princípios de nepotismo, clientelísticos etc. Pode-se inferir que esses programas apresentavam alta instabilidade e descontinuidade; ineficácia, com desperdício de recursos; distanciamento entre formuladores de políticas e beneficiários; ausência de mecanismos de controle e acompanhamento dos programas (BRASIL, 2001a).

Diante dessa conjuntura, no final do segundo mandato do governo de FHC, teve início um movimento em direção à recentralização dos programas sociais, com a inserção do *modelo setorial*, que alinhava a descentralização das políticas públicas em *vários órgãos governamentais* (Ministério da Assistência Social, Ministério da Educação, Ministério da Saúde, Ministério de Minas e Energia, Caixa Econômica Federal e Secretarias Estaduais e Municipais de Educação, Saúde etc.), ao tempo em que criava mecanismos de controle das políticas sociais.

Assim, os limites dos programas locais foram um dos motivos que levaram o governo de FHC a desenvolver um conjunto de medidas e práticas que viabilizassem programas federais de grande extensão no combate à pobreza no Brasil, com o intuito de quebrar seu círculo intergeracional de pobreza. O governo FHC procurou desenvolver esse tipo de política sem enfraquecer as relações federativas, evitando, assim, práticas predatórias, presentes na política brasileira. O objetivo central era criar programas sociais que envolvessem os entes federativos, mas respeitando a autonomia de estados e de municípios, principalmente no que se refere às ações compartilhadas instituídas pelo desenho institucional da Carta de 1988. Dessa forma, era fundamental desenhar um programa que respeitasse o princípio do federalismo cooperativo.

Com o objetivo de levar em conta os cânones de autonomia e de cooperação (federalismo cooperativo) e buscando conciliar os princípios de fortalecimento das relações intergovernamentais, principalmente na área social, o governo criou uma rede de proteção social que era direcionada à população mais pobre, envolvendo os entes-membros. Assim, foi instituído um conjunto de políticas sociais a partir daí. Segundo Maria Ozanira da Silva e

Silva, Maria Carmelita Yazbek e Geraldo Di Giovanni (2012, p. 106), essas políticas possuem caráter compensatório, com ações na área de educação e de saúde, a exemplo de: Benefício de Prestação Continuada (BCP); Programa de Erradicação de Trabalho Infantil (PETI) e o Programa Agente Jovem, todos vinculados ao Ministério de Assistência Social. Havia, ainda, o Programa Nacional de Renda Mínima, vinculado ao Ministério da Educação, o Programa Bolsa Alimentação, incorporado ao Ministério da Saúde, e o Programa Auxílio Gás, ligado ao Ministério de Minas e Energias.

Como é possível evidenciar, a rede de proteção social era composta por diversos ministérios, seguindo os princípios da reforma do Estado, propostos pelo governo FHC, que buscavam dar um choque de gestão na administração pública brasileira, mais especificamente instituir uma reforma administrativa pública do tipo gerencial, pautada na eficiência dos serviços prestados, na avaliação do desempenho e no controle de resultado, tornando o Estado mais produtivo. A ideia de administração gerencial do governo FHC estava embasada na concepção de descentralização política e administrativa, na flexibilização dos comandos hierárquicos e organizacionais e em uma gestão que atendesse aos interesses dos cidadãos e estivesse assentada em princípios de *accountability*, ou seja, de controle social interno e externo. Assim, a reforma do Estado apostava em uma gestão por resultados, que melhorasse os padrões de governança federativa, criando mecanismos de controle público capazes de evitar o desperdício de recursos humanos, técnicos e financeiros. Foi nesse diapasão que o governo federal criou um instrumento cujo objetivo era coletar informações e identificar as famílias que estivessem aptas a serem cadastradas nos programas sociais. Nesse sentido, foi criado o CadÚnico, por meio do Decreto Nº. 3.877, da Presidência da República (BRASIL, 2001a), iniciando um movimento de recentralização das políticas setoriais de combate à pobreza. O CadÚnico é um bom exemplo da gestão intersetorial, pois envolve órgãos do Governo Federal, dos estados, dos municípios e a Caixa Econômica Federal (CEF), instituição financeira vinculada ao Ministério da Fazenda, registrada como empresa pública do Governo Federal, com autonomia administrativa e com a missão de promover a cidadania e o desenvolvimento sustentável. A CEF se apresenta como uma “[...] instituição financeira agente de políticas públicas e parceira estratégica do Estado brasileiro” (BRASIL, 2012a).

No governo de FHC, a administração dos programas sociais estava assentada em um arquétipo de administração setorial em que cada ministério assumia um setor, conforme a área de especialização – gestão setorial. O objetivo era criar uma racionalização na administração pública e dos programas sociais. Porém, essa modalidade, mesmo tendo uma administração central, no caso, a Casa Civil, possuía algumas falhas, como a falta de integração e

comunicação entre os ministérios, superposição de objetivos, que mais tarde faria da gestão intersetorial a escolha quase que natural, dadas as dificuldades de coordenação e de diálogo entre esses vários ministérios e com os entes federativos. No Quadro 4, a seguir, pode-se conferir os programas sociais em vigor durante o governo de Fernando Henrique Cardoso.

Quadro 5 – Programas da rede de proteção social - em 2002

Nome	Público-alvo	Valores	Número de Benefícios
Bolsa Alimentação	Crianças até 6 anos, gestantes e mães no período de amamentação até seis meses, em famílias com até meio salário mínimo <i>per</i>	R\$ 15 por criança, até 3 crianças.	1.300.000
Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)	Crianças de 7 a 15 anos, envolvidas com trabalho insalubre, penoso ou degradante, em famílias com até meio salário mínimo <i>per</i>	R\$ 25 por criança na área rural e R\$ 40 na área urbana.	810.769
Bolsa Escola	Crianças de 6 a 15 anos em famílias com até meio salário mínimo <i>per capita</i> .	R\$ 15 por criança, até 3 crianças.	8.633,354
Auxílio Gás	Famílias de baixa renda, compensadas pelo fim do subsídio ao preço do gás de cozinha, com a abertura do mercado de combustíveis.	R\$ 7,50 ao mês por família, pago bimestralmente em parcelas de R\$ 15.	8.108.758
Brasil Jovem (Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano)	Jovens de 15 a 17 anos, residentes em comunidades de baixa renda, cuja renda familiar <i>per capita</i> fosse de até meio salário mínimo.	R\$ 65 por mês.	105.000
Abono Salarial PIS/PASEP	Trabalhador que receber em média até 2 salários mínimos mensais no ano anterior, e que estiver cadastrado no PIS/Pasep há pelo menos 5 anos, e trabalhado no ano anterior (com vínculo empregatício por pelo menos 30	1 salário mínimo.	4.434.328
Bolsa Qualificação	Trabalhador com contrato suspenso, devidamente matriculado em curso ou programa de qualificação profissional	Calculado com base nos 3 últimos salários.	10.400
Seguro Desemprego	Trabalhador dispensado sem justa causa (inclusive o doméstico), e o pescador artesanal durante o período de proibição da pesca.	De 1 salário mínimo a R\$ 336,78, durante até cinco meses. Para o trabalhador doméstico e para o pescador artesanal, 1 salário mínimo.	4.686.233
Seguro Safra	Família em situação de risco na área da seca.	R\$ 100/parcela (máximo de 6 parcelas).	938.000
Aposentadoria e pensões rurais	Trabalhadores rurais.	1 salário mínimo.	6.370.547
Benefício de Prestação Continuada (BPC/Loas)	Idosos a partir de 67 anos e portadores de deficiência com renda <i>per capita</i> inferior a um quarto de salário mínimo.	1 salário mínimo.	1.450.660
Renda Mensal Vitalícia	Idosos com mais de 70 ou inválidos, sem meios de subsistência nem amparo.	1 salário mínimo.	724.124
TOTAL			37.572.173

Fonte: Ministérios Setoriais e Mensagem ao Congresso Nacional apud Brasil (2014e, p. 3).

Nota: O governo federal concedeu mais de 37,6 milhões de benefícios, regularmente, para a população mais necessitada, com gastos estimados em mais de R\$ 30 bilhões.

Assim, os programas do governo federal tinham como desenho a transferência monetária, que estruturava um conjunto de programas a partir de incentivos pecuniários. Partia-se do pressuposto que esse incentivo faria com que as famílias despertassem para o compromisso com a educação e a saúde dos filhos. Isso ajudaria a quebrar o ciclo intergeracional de pobreza.

Por esses termos, exigia-se como condicionalidade (contrapartidas) a frequência escolar das crianças e dos adolescentes na rede de ensino fundamental. Por outro lado, cobrava-se dos responsáveis pelas crianças que não permitissem que as mesmas trabalhassem em serviços degradantes. Mas, apesar dessas premissas terem sido transformadas em condicionantes, não foram suficientes para cobrir todo o público-alvo em decorrência de problemas infraestruturais, principalmente por conta da ineficiência dos mecanismos de coordenação federativa, durante o governo FHC.

Por coordenação federativa entende-se a integração, compartilhamento e tomada de decisões, que se expressa através de regras legais que instruem os atores estatais a negociarem e compartilharem decisões, a cumprirem tarefas e implementarem políticas de forma integrada (ABRUCIO, 2005, p. 45; VIANA; MACHADO, 2009, p. 810).

Com a ascensão do governo Lula, os programas de transferência condicionada de renda foram unificados na sua maioria no Programa Bolsa Família. O art. 1º da Medida Provisória n. 132, de 20 de outubro de 2003, unificou um conjunto de programas sociais no Bolsa Família. Assim, o art. 1º,

[...] da referida Medida Provisória, estabelece a criação, no âmbito da Presidência da República, do Programa Bolsa Família, que se destinará às ações de transferência de renda com o cumprimento, por parte dos beneficiários, de condicionalidades. A instituição desse Programa tem por finalidade a unificação das ações de transferência de renda do Governo Federal, especialmente as do Bolsa-Escola, do Bolsa-Alimentação, do Auxílio-Gás e do Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA. Além disso, pretende-se unificar a execução dos procedimentos de gestão, principalmente no que se refere ao Cadastro Único do Governo Federal (BRASIL, 2014a).

As dificuldades do modelo de gerenciamento das políticas sociais foram detectadas ainda na fase de transição do governo de FHC para o de Lula. A equipe detectou programas sociais concorrentes e sobrepostos em seus objetivos e no público-alvo. Isso quer dizer que, em muitos casos, ministérios diferentes cobriam as mesmas famílias, causando, assim, desperdício de recursos, como acontecia em programas como o Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2012, p. 138).

O que a equipe do governo Lula constatou foi que esses programas apresentavam limites no seu alcance por conta do desenho institucional, qual seja, estavam ancorados em distintos ministérios que davam tratamento diferenciado para cada questão, conforme os objetivos e metas de cada pasta, além de apresentarem fortes limites no que diz respeito ao relacionamento com os outros entes federativos.

O grupo de trabalho da equipe de transição concluiu que faltava uma coordenação geral dos programas sociais, pois havia ausência de planejamento integrado, já que as políticas eram desenvolvidas a partir de múltiplos ministérios. Faltava, então, um órgão com a função de gerenciar as políticas sociais da União, além da não existência de uma gestão *intersectorial*.

Por outro lado, os programas não davam suporte para as famílias tornarem-se autônomas após o desligamento dos mesmos, pois elas não possuíam aparatos instrumentais que fortalecessem suas capacidades básicas. Dessa forma, como afirmam Silva, Yazbek e Giovanni, faltavam amplas estratégias que garantissem a independência às famílias após o desligamento dos Programas Sociais de Transferência de Renda. Faltava a sua vinculação a outros programas, projetos e ações voltados para o desenvolvimento local, cooperativas, bancos do povo que fossem capazes de possibilitar a autonomia das famílias (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2012, p. 130-138).

Segundo o Relatório de Governo de Transição sobre os Programas Sociais de 2002, os programas desenvolvidos durante o governo de FHC apresentavam um fim em si mesmo, não apontando para uma real superação da situação de pobreza do grupo familiar, por ausência de articulação com outras políticas emancipatórias. A gestão intersectorial que foi implantada a partir do governo Lula procurou justamente solucionar essas limitações, ou seja, vincular os programas sociais ao fortalecimento das capacidades básicas das famílias. No seu desenho institucional, atribuiu responsabilidades a estados, Distrito Federal e municípios, associando, doravante, os programas sociais a outros que procuravam complementá-los, promovendo oportunidades concretas aos membros das famílias, no intuito de superar a inóxia de forma sustentável.

É nesse sentido que o CadÚnico assume um papel relevante, como um instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda. Atualmente, serve para diversas políticas do governo federal; é considerado um dos recursos mais importante para os programas sociais, pois é fundamental para auxiliar na inserção da gestão intersectorial. O Cadastro é voltado para identificar o público-alvo, é um banco de dados que seleciona informações que se relacionam sobre os pobres e suas famílias e sobre a

pobreza no Brasil. A sua base de dados pode ser usada pelo governo sempre que for solicitada, para atender às demandas políticas sociais (BRASIL, 2007).

A CEF passou a ser um dos principais operadores do CadÚnico e foi um dos recursos auxiliares na descentralização da gestão intersetorial no governo Lula, é responsável pelo processamento dos dados cadastrais e pela atribuição de um de Número de Identificação Social (NIS) a cada pessoa cadastrada em um programa do governo federal. A Caixa envia os formulários de cadastramento aos municípios, capacita os gestores e técnicos para a operação do Sistema do CadÚnico, auxilia os municípios no atendimento operacional, entre outras atribuições. Todas essas tarefas atualmente são planejadas, desenvolvidas e executadas sob a supervisão e orientação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (BRASIL, 2012a, p. 15-16).

É importante ressaltar que o CadÚnico e a Caixa Econômica Federal eram ineficientes como mecanismos operacionais do sistema de políticas sociais do governo FHC, quando se tinha uma gestão setorial e não intersetorial. Um dos principais problemas no CadÚnico estava relacionado ao *software* desenvolvido pela CEF, que estava desenhado para um município de pequeno porte (cerca de 500 famílias). Também “[...] o programa rejeitava a importação de dados cadastrais para outras fontes; centralização dos dados na CEF” (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2012, p. 139-140). Isso, sem falar na complexidade do formulário, preenchido em um curto espaço de tempo e sem a capacitação adequada do pessoal, além do que o programa não apresentava módulo de manutenção e atualização (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2012, p. 139-140). Dessa forma, a equipe de transição do governo Lula diagnosticou a política social do governo FHC e os programas que a compunham, apresentavam pontos de estrangulamento que precisavam ser aperfeiçoados, que precisavam de correções. Essas dificuldades comprometiam uma política ampla de combate à pobreza.

3.3 Conselho Interministerial do Programa Bolsa Família: a consolidação da coordenação federativa

O Programa Bolsa Família foi instituído pela Medida Provisória n. 132, de 20 de outubro de 2003, com a ascensão de Luís Inácio Lula da Silva (Lula) ao governo federal. Em linhas gerais, o governo Lula seguiu as prioridades gerais do governo anterior, principalmente no âmbito das políticas sociais, ou seja, os princípios apresentados na seção anterior que priorizavam a gestão por resultado, governança federativa e mecanismos de controle.

Para fins didáticos, uma das mudanças instituídas pela administração Lula foi a gestão intersetorial. Por meio dessa, desenharam-se programas sociais que priorizavam políticas de combate à pobreza que estavam assentadas nos três entes federativos (União, estados e municípios) e no envolvimento da sociedade civil. Com isso, o governo procurou priorizar mecanismos que fortalecessem a governança federativa, no intuito de evitar práticas predatórias que ocorreram nos anos 1990, principalmente quando se referem aos programas sociais de combate à pobreza. Essas políticas eram desenvolvidas autonomamente por estados ou municípios ou quando ocorriam de forma setorial, muitas vezes de formas deslocadas e superpostas, como afirma o Relatório de Governo de Transição sobre os Programas Sociais (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2012, p. 138).

Doravante, buscou-se recuperar o espírito do federalismo cooperativo defendido pela Carta Magna Brasileira. A ideia era criar, a partir das políticas sociais, um círculo virtuoso que possibilitasse a comunicação efetiva entre os vários ministérios e as instâncias federadas. Pode-se afirmar que o governo Lula dividiu em dois momentos a consolidação dos programas de combate à pobreza: 1) recentralização das ações dos programas sociais; 2) gestão intersetorial que buscava ajustar o pacto federativo, alterando a competitividade pela cooperação.

Assim, a Medida Provisória n. 132, de 2003, foi considerada um importante mecanismo para inserção do processo de descentralização dos programas sociais e para a inserção do modelo intersetorial, pois esse mecanismo foi importante para modificar os princípios de cooperação federativa. Foi com essa ferramenta que começou a formulação de programas sociais e inserção do mecanismo de coordenação federativa.

Para tanto, foi instituído, por meio da Medida Provisória n. 132/2003, um dos pilares para formulação do desenho dos programas sociais, o *Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família*, que tinha como função compor e instituir o modelo de funcionamento do Poder Executivo – nesse sentido, cabe a esse Conselho formular e integrar políticas públicas; definir diretrizes, normas e procedimentos; fornecer *staff* para iniciativa e instituição de políticas públicas sociais que visem à promoção e à emancipação das famílias a serem beneficiadas “com o novo programa” Bolsa Família (BRASIL, 2014a, p. 2).

Assim, levando em conta a fragilidade e também as potencialidades de programas sociais anteriores, o Conselho Interministerial do Programa Bolsa Família tinha como desafio superar os problemas enfrentados pelos modelos remanescentes e também criar subterfúgios que legitimassem a urgência e a constitucionalidade do Programa, isso porque a transferência de renda não é um direito assegurado pelo sistema de proteção social vigente, pois

[...] ao mesmo tempo em que a Constituição da República define responsabilidades conjuntas para a União, Estados e Municípios no combate à pobreza e à desigualdade, o fato de que o PBF não é um direito constitucional, mas foi criado por meio de legislação infraconstitucional, tornou necessário implementar processos de negociação e coordenação federativa com características bastante diversas daquelas que são usuais nas políticas públicas brasileiras. Foi preciso construir mecanismos voluntários de adesão e pactuação (CUNHA; PINTO, 2015, p. 1).

Dessa forma, dificuldades para implementação estavam inseridas no próprio desenho constitucional. Destarte, o Conselho Interministerial buscou elementos para inserção do programa. A título de exemplificação, pode-se citar: i) admissibilidade, ou seja, encontrar elementos dentro do desenho constitucional ou modelo do federalismo cooperativo que permitisse a inserção de um “novo arquétipo” de programa social; ii) constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa; iii) da adequação financeira e orçamentária; iv) mérito. Isso significa que era fundamental buscar peculiaridade no novo desenho que diferia do sistema de proteção social e também dos programas sociais presentes anteriormente. Mais que isso, significa buscar um modelo que dinamizasse as proteções e que as complementasse de forma a cobrir o maior número de famílias e combatesse as vulnerabilidades sociais (BRASIL, 2014a, p. 4-16).

A aceitabilidade do programa começou a ser delineada conforme o estabelecido no art. 62 da Constituição Federal,

em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional. § 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria: I – relativa a: a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral; b) direito penal, processual penal e processual civil; c) organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros; d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º; II – que vise a detenção ou seqüestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro; III – reservada a lei complementar; IV – já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República. § 2º Medida provisória que implique instituição ou majoração de impostos, exceto os previstos nos arts. 153, I, II, IV, V, e 154, II, só produzirá efeitos no exercício financeiro seguinte se houver sido convertida em lei até o último dia daquele em que foi editada. § 3º As medidas provisórias, ressalvado o disposto nos §§ 11 e 12 perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias, prorrogável, nos termos do § 7º, uma vez por igual período, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes. § 4º O prazo a que se refere o § 3º contar-se-á da publicação da medida provisória, suspendendo-se durante os períodos de recesso do Congresso Nacional. § 5º A deliberação de cada uma das Casas do Congresso Nacional sobre o mérito das medidas provisórias dependerá de juízo prévio sobre o atendimento de seus pressupostos constitucionais. § 6º Se a medida provisória não for apreciada em até quarenta e cinco dias contados de sua publicação, entrará em regime de urgência, subsequentemente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, ficando

sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando. § 7º Prorrogar-se-á uma única vez por igual período a vigência de medida provisória que, no prazo de sessenta dias, contado de sua publicação, não tiver a sua votação encerrada nas duas Casas do Congresso Nacional. § 8º As medidas provisórias terão sua votação iniciada na Câmara dos Deputados. § 9º Caberá à comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessão separada, pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional. § 10 É vedada a reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo. § 11 Não editado o decreto legislativo a que se refere o § 3º até sessenta dias após a rejeição ou perda de eficácia de medida provisória, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência conservar-se-ão por ela regidas. § 12 Aprovado projeto de lei de conversão alterando o texto original da medida provisória, esta manter-se-á integralmente em vigor até que seja sancionado ou vetado o projeto (BRASIL, 1988, p. 9).⁵

Com isso, a tese defendida pelo governo para mostrar a relevância e a urgência que poderiam dar mais poderes à União e, conseqüentemente, formular o programa Bolsa Família com um aspecto mais centralizado está assentada no fato de a pobreza ser um fenômeno complexo e multidimensional. Dessa forma, a nova geração de programas sociais não pode ser combatida apenas com a transferência de renda. O modelo deve exigir contrapartidas como transferência de renda, em que as famílias beneficiadas assumam compromissos. Como os programas anteriores, essas contrapartidas estão assentadas no eixo, saúde, educação e segurança alimentar. Ao cumprirem as condicionalidades, as famílias beneficiadas terão acesso a direitos universais e realmente capazes de promover a emancipação sustentada dos beneficiários (BRASIL, 2014a, p. 4).

Porém, tais elementos já vinham sendo introduzidos em programas anteriores, tanto os de iniciativa municipal como os programas de caráter nacional foram implantados no governo FHC de forma setorial. Assim, pode-se atestar que o processo de unificação de programas sociais vai além de uma racionalização administrativa, pois esse modelo permitirá a junção das estruturas responsáveis pelo gerenciamento tanto dos programas sociais anteriores quanto do Programa Bolsa Família. A tese sobre a nova arquitetura do programa tem como hipótese que a unificação de programas e a centralização da gestão do CadÚnico, dos pagamentos e da avaliação do Programa Bolsa Família proporcionarão maior efetividade ao gasto social e elevarão o número de famílias beneficiadas (BRASIL, 2014a, p. 4).

Com a aceitabilidade legitimada, o Conselho Interministerial do Programa Bolsa Família ainda teria que enfrentar problemas com questões jurídicas para a implementação do programa social com ações mais centralizadas e criar a legislação para nortear as ações das instâncias subnacionais, já que a União não pode impor às instâncias subnacionais a adesão

⁵ Texto consolidado até a Emenda Constitucional n. 64, de 04 de fevereiro de 2010.

aos programas, mesmo quando há uma legislação extraordinária, como seria criada mais tarde para implementar o programa. Dessa forma, a saída foi buscar no texto constitucional os aportes teóricos para formular os princípios da gestão intersetorial:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I – construir uma sociedade livre, justa e solidária; II – garantir o desenvolvimento nacional; III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia,

o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: (EC no 42/2003), I – descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social; II – participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. Parágrafo único. É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a programa de apoio à inclusão e promoção social até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de: I – despesas com pessoal e encargos sociais; II – serviço da dívida; III – qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiadas (BRASIL, 1988).

Esses artigos da Constituição Federal vão embasar a configuração do programa Bolsa Família, uma vez que colocam a categoria pobreza como central no sistema de proteção social brasileira, sem que estejam diretamente ligados à contribuição.

A recentralização promovida pelo Conselho Interministerial do Programa Bolsa Família não passou apenas pelo redesenho na legislação. Assim não se pode atestar um fenômeno de recentralização apenas de variáveis institucionais. Entende-se que tal fenômeno passa pelas variáveis econômicas, ou seja, pela adequação financeira orçamentária do sistema de proteção social para programas sociais.

Nesse termo, a adequação financeira orçamentária estabelecida pela Medida Provisória n. 132, de 2003, está assentada na Resolução n. 1/2002, do Congresso Nacional. O § 1.º do art. 5º define que o exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira de medidas provisórias abrange a análise da repercussão sobre a receita ou sobre a despesa pública da União e da implicação quanto ao atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a conformidade com a Lei Complementar n. 101, de 4 maio de 2000, a Lei do Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária da União (BRASIL, 2014a, p. 7).

Destarte, foi por meio dessa legislação para o cumprimento das ações do Programa Bolsa Família que os Programas Sociais de Transferência Condicionada de Renda passaram a receber maiores recursos do Governo Federal, bem como outras dotações do Orçamento de Seguridade Social da União que vierem a ser consignadas ao Programa. A Tabela 3 demonstra a evolução dos gastos, por milhões em reais, dos Programas Sociais.

Figura 3 – Tabela de gastos por programa/ano (utilizando os valores pagos) – Em milhões de R\$

Programa	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total geral
AGRICULTURA FAMILIAR - PRONAF	1.393,29	2.650,46	1.768,57	1.547,60	1.235,67	1.031,58	1.343,24	768,39	11.738,79
ARTESANATO BRASILEIRO		0,82	0,92	0,35	0,46	0,68	0,54	0,67	4,43
BRASIL JOVEM	56,34								56,34
DESENVOLVIMENTO CENTRADO NA GERACAO DE EMPREGO, TRABALHO E RENDA	30,24	-	-	0,09	0,95	0,62	0,02	0,11	32,03
ECONOMIA SOLIDÁRIA EM DESENVOLVIMENTO		21,59	21,79	13,33	17,18	23,90	18,81	9,40	126,00
ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL	406,96	179,52	535,73	244,29	272,20	242,08	281,98	269,64	2.432,41
MICROCRÉDITO PRODUTIVO ORIENTADO				0,09	-	0,28	0,05	0,04	0,45
NACIONAL DE INCLUSÃO DE JOVENS - PROJovem			226,81	226,20	112,11	592,29	962,26	989,67	3.109,33
ORGANIZAÇÃO PRODUTIVA DE COMUNIDADES POBRES-PRONAGER		1,71							1,71
ORGANIZAÇÃO PRODUTIVA DE COMUNIDADES- PRODUZIR					0,48				0,48
QUALIFICAÇÃO SOCIAL E PROFISSIONAL	48,24	75,73	67,50	66,53	64,32	33,15	44,55	52,12	452,15
TRANSFERÊNCIA DE RENDA COM CONDICIONALIDADES - BOLSA FAMÍLIA		5.748,48	6.581,92	8.131,73	9.179,95	10.940,07	12.189,82	13.970,60	66.742,57
Total geral	1.935,07	8.678,31	9.203,24	10.230,21	10.883,31	12.864,63	14.841,28	16.060,65	84.696,69

Fonte: Mauriel et al. (2013).

Assim, a recentralização passou por uma maior concentração de recursos, que, nos últimos anos, significou maior investimento de programas sociais, a exemplo do caso Bolsa Família. Isso porque quando o programa foi criado, em 2004, era responsável por auxiliar o Ministério de Desenvolvimento Social (MDS) na coordenação dos demais programas sociais.

Por fim, o conselho interministerial inseriu uma gestão intersetorial, pois, segundo o governo federal, a intervenção estatal torna-se inegável para uma articulação social que exige diversas ações no combate à pobreza. Assim, a gestão deve ser partilhada entre diversos órgãos de uma mesma esfera ou entre vários níveis de governo, com o intuito de garantir uma maior racionalidade e evitar o desperdício de recursos. A Medida Provisória n. 132, de 20 de outubro 2003, estipula, em seu art. 3º, “[...] a descentralização da execução do Programa, por meio da conjugação de esforços dos diferentes entes federativos, observadas a intersetorialidade, a participação comunitária e o controle social” (BRASIL, 2014a, p. 2).

Dessa forma, ao instituir esse fundamento, o Conselho Interministerial Bolsa Família esperava que reconhecessem as peculiares e potencialidades e as verdadeiras necessidades da

população, pois esse conhecimento promoveria os subsídios para uma gestão mais eficiente, fortalecendo não só as capacidades básicas, mas as potencialidades dos municípios. Com isso, estabeleceu uma gestão pública descentralizada. Procurou-se, então, instituir uma gestão por conjugação de esforços entre os entes federados, observando a intersetorialidade.

Vale ressaltar que a descentralização exposta pelo Programa combina descentralização de serviços públicos com centralização da autoridade sobre as regras de execução (ARRETCHE, 2012, p. 20). Com isso, apesar de recomendar a descentralização e a execução, a tese do governo argumenta que seria imprescindível para organização do programa concentrar a formulação de diretrizes básicas de integração das ações do Bolsa Família.

O Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família assumiu a responsabilidade, juntamente com a Secretaria Executiva, de coordenação e supervisão de controles operacionais, promovendo a interlocução com as instâncias de controle social e articulação com as distintas esferas do governo.

Vale ressaltar que a criação desses dois órgãos tem como função sanar os problemas em programas anteriores, mas tal mecanismo não se justifica por uma racionalização administrativa. Esses órgãos, que mais tarde se desdobrarão para o Ministério de Desenvolvimento Social e Secretaria Nacional de Renda e Cidadania, explicam-se pelo modelo de gestão intersetorial que está presente no Programa Bolsa Família, que buscava atacar a complexidade dos problemas nos modelos de gestões anteriores. Dessa forma, essas ações devem estar sob o controle do governo federal.

Porém, quando se trata da gestão intersetorial, essa não se restringe a esforços do governo. Para os formuladores do Programa, é importante a integração com a sociedade civil. Assim, essa medida também instituiu a participação social como um elemento primordial na gestão do programa, isso realizado por meio de um conselho ou de um comitê a ser instalado pelo poder municipal.

De acordo com a Instrução Normativa nº 1, de 20 de maio de 2005, que norteia os Municípios, Estados e Distrito Federal sobre a constituição das Instâncias de Controle Social (ICS) do Programa Bolsa Família, os conselheiros representantes/comitê do governo devem ser designados (indicados) pelo poder executivo local (Prefeito) e os conselheiros representantes da sociedade civil devem ser eleitos por meio de consulta pública. A constituição da ICS (Conselho ou Comitê) que acompanhará o Bolsa Família deve ser publicada em Ato (Decreto ou Portaria), informando os nomes dos conselheiros titulares e suplentes, que devem atuar de forma autônoma, sem interrupção de suas atividades, e, em tese, sem interferência política (BRASIL, 2015b, p. 6-7).

A composição da ICS deve respeitar a paridade – mesma quantidade entre os representantes do governo e sociedade civil; a representatividade, onde se recomenda que os conselheiros sejam líderes e/ou representantes de órgãos do governo e áreas/segmentos da sociedade civil; e a intersetorialidade, ou seja, representação de, no mínimo, três áreas: saúde, educação e assistência social. No caso da representação da sociedade civil, as ICS podem ser constituídas por: • Representantes de grupos informais da sociedade, tais como lideranças comunitárias; • Representantes dos demais conselhos municipais existentes, desde que não sejam representantes de setores governamentais de qualquer um de seus poderes; • Representantes dos seguintes setores: • Movimentos sindicais; • Associações profissionais e empresariais; • Instituições religiosas; Movimentos populares, associações comunitárias e organizações não governamentais (ONG); • Populações tradicionais existentes em seu território (indígenas e quilombolas); • Beneficiários do PBF; • Entre outros (BRASIL, 2015b, p. 6-7).

Ainda sobre a participação da sociedade, foram instituídas as bases para construção do mecanismo de controle social, pois o cadastro das possíveis famílias beneficiadas é público, portanto, mesmo o cidadão não tendo uma participação formalizada, esse tem acesso ao cadastro, podendo fiscalizá-lo por meio de mecanismos eletrônicos, como internet, sendo que todos esses elementos estão previstos em lei.

Com isso, o Programa introduziu e reformulou a transferência de renda, passou a proteger as famílias, aumentou as contribuições financeiras e simplificou o modelo de gestão. Com sua instituição, que absolveu estratégias de alguns programas anteriores, instituiu um único órgão em sua administração, potencializando as ações das demais instâncias subnacionais, União-estado-município, e possibilitou uma maior participação da sociedade civil.

Com relação ao último aspecto, esse se refere à potencialização das ações conjuntas do governo federal e das instâncias subnacionais, conforme o Decreto n. 5.209, de 17 de setembro de 2004, que complementa a Medida Provisória n. 132, de 2003, mensagem n. 145, de 2003, afirmando que a execução e a gestão do programa consistem em ações descentralizadas e serão realizadas por meio de conjugação de esforços, observando a intersetorialidade e a participação civil (BRASIL, 2004a). Os formuladores e gestores do programa passaram argumentar que essa implementação prioriza as relações federativas, fortalecendo não apenas a gestão compartilhada, mas também as relações com atores não governamentais (CAVALCANTE, 2009, p. 30).

Para Luís Cavalcante (2009), que analisa o processo de implementação e as consequências do modelo de gestão do programa Bolsa Família, esse arquétipo implantado a partir de 2003 não estaria apenas fortalecendo e priorizando as relações federativas, como afirmam os formuladores e gestores do programa, mas seria um mecanismo para superar as

limitações encontradas no modelo federativo brasileiro e seu desenho institucional (CAVALCANTE, 2009, p. 30).

Segundo Cavalcante (2009), esse modelo de gestão intersetorial não estaria apenas caminhando para o fortalecimento da descentralização e do federalismo cooperativo; estaria, também, superando problemas presentes no pacto federativo e consolidando o “pacto federativo”, pois a gestão intersetorial presente no Programa consiste em instrumentos financeiros e técnicos cedidos aos governos subnacionais, principalmente quando analisa a gestão municipal. Para o autor, estaria, ainda, formulando-se uma gestão mais complexa e inserindo mecanismo que estaria criando canais de participação da sociedade civil e assim consolidando um dos eixos do desenho constitucional (CAVALCANTE, 2009, p. 30).

A hipótese é compreensível, dado o fato de os municípios se tornarem, na federação, um ente importante na gestão operacional e apresentarem o maior número de ações na gestão do Programa. O pacto federativo adotado deu às instâncias um papel relevante e a estruturação de programas de transferência condicionada vem tentando replicar esse modelo, pois a tese do governo federal afirma que o sucesso e o desempenho da gestão intersetorial deve ocorrer no território concreto das cidades, bairro, local e comunidades, e nesse ambiente deve ser realizada. Assim, a qualidade da gestão de qualquer programa dessa natureza deve passar necessariamente pela preocupação com a qualidade da gestão local (BRASIL, 2012b, p. 2).

Um outro aspecto que dá margem para interpretação de que a gestão intersetorial tem promovido uma descentralização que reforça a tese dos princípios do federalismo e do desenho constitucional de 1988 está no processo de unificação dos programas de transferência de renda do governo federal (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Vale Alimentação e Auxílio Gás), pois, em 2004, com a ascensão do Programa Bolsa Família, foi implantado o Cadastro Único, que passou a ser considerado uma ferramenta de ingresso nesse Programa e nos demais programas do governo federal – houve um aumento no volume e na complexidade das atividades a serem realizadas pelos municípios, conforme pode ser observado no Quadro 6, que compara as funções das três instâncias subnacionais na gestão intersetorial do Programa Bolsa Família. A estas foi dada a responsabilidade pela administração, pelo mapeamento e pelo bloqueio dos benefícios. A qualidade do Programa dependia de a disponibilidade de recursos técnicos e financeiros para os municípios executarem as referidas ações (BRASIL, 2012b, p. 2).

Quadro 6 – Gestão intersetorial e responsabilidade do Cadastro Único

Instituições Gestoras	Responsabilidades
União	<p>Coordenar, acompanhar e supervisionar a implantação e a execução do Cadastro Único, com a avaliação contínua da qualidade de suas informações – e a definição de estratégias para seu aperfeiçoamento.</p> <p>Funções normativas, regulamentos e instruções para orientar estados, municípios e o Distrito Federal no curso de seu trabalho, mantendo-os informados sobre os procedimentos operacionais que devem ser adotados no processo de cadastramento.</p> <p>O governo federal apoia financeiramente os municípios e o Distrito Federal para a realização das atividades de cadastramento, de atualização cadastral e manutenção da qualidade dos dados.</p> <p>Repassa recursos financeiros aos estados, para que prestem suporte técnico para os municípios.</p>
Estado	<p>Os governos estaduais têm um papel importante no apoio técnico aos municípios na gestão do Cadastro Único, desenvolvendo estratégias de acesso à documentação civil, com prioridade ao Registro de Nascimento; realização de atividades de capacitação que subsidiem o trabalho dos municípios no cadastramento, na atualização cadastral e na operacionalização do sistema; apoio à melhoria da infraestrutura municipal necessária à boa gestão do Cadastro Único; identificação, acompanhamento e apoio na resolução dos problemas relacionados à gestão do Cadastro Único no município; auxílio à condução de ações de cadastramento de populações tradicionais e específicas; apoio na identificação e no cadastramento da população extremamente pobre no âmbito da estratégia da busca ativa.</p>
Município	<p>A identificação das áreas para o cadastramento no território, ou seja, as localidades onde residem as famílias de baixa renda.</p> <p>A solicitação de formulários para cadastramento ao MDS, a partir da definição do quantitativo de famílias que devem ser cadastradas ou ter seus dados atualizados, tendo como referência a estimativa de famílias de baixa renda, disponibilizada pelo MDS.</p> <p>A capacitação contínua dos entrevistadores, digitadores e de todos os profissionais envolvidos na gestão do Cadastro Único.</p> <p>A coleta das informações por meio de visitas domiciliares e/ou postos de atendimento. Esse é um trabalho de fundamental importância por meio do qual se garante a qualidade das informações cadastradas.</p> <p>A inclusão ou atualização dos dados da família no Sistema de Cadastro Único, que são processados pela Caixa Econômica Federal (CAIXA) e agregados à base nacional do Cadastro Único.</p> <p>O estabelecimento de rotinas de atualização das informações, incluindo a necessária e contínua comunicação com as famílias cadastradas, lembrando-as do compromisso da atualização periódica de seus cadastros. Por meio do NIS, os técnicos/gestores do Cadastro Único poderão localizar as pessoas cadastradas e atualizar seus dados.</p> <p>A manutenção da infraestrutura adequada à gestão da base de dados e ao cadastramento das famílias em sua área de abrangência.</p> <p>Divulgação do Cadastro Único às famílias de baixa renda e à população em geral sobre os principais conceitos e os compromissos assumidos com o cadastramento.</p>

Fonte: Elaborado pelo autor, com base no Manual Operacional do Cadastro Único (BRASIL, 2012a, p. 15-18).

Porém, mesmo os municípios apresentando a maior parte das funções na gestão intersetorial, tais elementos não são suficientes para reforçar as relações federativas, conforme o estabelecido pelo desenho constitucional de 1988, pois, ao analisar a legislação, documentos e manuais, é possível atestar que a gestão intersetorial instituída com o programa Bolsa Família atribui as estratégias mais relevantes como financiamento, formulação da legislação, ou seja, as ações que norteiam as instâncias subnacionais – municípios e estados, e até mesmo

a sociedade civil, por meio do sistema de controle social, são predeterminados pela instância federal, por meio do MDS e da Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SENARC). Assim, as modificações causadas pelo Bolsa Família, como afirma Maria de Theresa Hermínia, mostram uma opção pela permanência de um modelo centralizador nas áreas de políticas de transferência condicionada (ALMEIDA, 2005, p. 38).

Para Almeida (2005, p. 38), esse arranjo com diferentes graus de descentralização e ainda cooperação intergovernamental é predominante nas áreas de políticas sociais, e essas novas iniciativas de ações de combate à pobreza, ou seja, programas emergenciais que visem ao enfrentamento de carências e vulnerabilidade social, mostram uma clara opção de reintroduzir a centralização da decisão, recursos e implementação na esfera federal.

Pode-se, ainda, para complementar a discussão de Almeida, recorrer às teses de Ana Paula Ornellas Mauriel et al. (2013), que demonstram que esse processo passa, também, pelo financiamento de políticas de transferência de renda condicionada, pois haveria, nos últimos anos, um aumento dos gastos (investimentos) nos programas de combate à pobreza e em suas respectivas fontes de financiamento. Dessa forma, buscando uma maior centralidade no combate à pobreza, conduziu a uma mudança de prioridades na alocação dos recursos da Seguridade Social brasileira, principalmente quando trata dos programas sociais (MAURIEL et al., 2013, p. 85-86).

Embora se entenda que esses elementos estão inseridos no eixo de recentralização, entende-se que a gestão intersetorial promovida pelo programa Bolsa Família está assentada em princípios de coordenação federativa. Como análise da legislação que norteia esse Programa, é possível evidenciar que o seu arranjo institucional propõe a transferência de recursos de descentralização e de ações coordenadas pelo governo federal, e este ainda exige contrapartidas dos entes subnacionais, buscando incentivar a adesão desses entes da federação de forma a promover induções no arranjo federativo (LOTHA; GONÇALVES; BITELMAN, 2014, p. 3).

A intersetorialidade presente na gestão do Programa Bolsa Família visa a valorizar a eficiência e a efetividade nas ações de gestão de políticas públicas e ainda é um mecanismo que disponibiliza o atendimento a pessoas, buscando responder às demandas e disponibilizar recursos por meio de articulação governamental e da sociedade civil. Essa ainda é responsável pela implementação, almejando uma estrutura de coordenação articulada com diferentes políticas sociais, de modo a respeitar a autonomia dos entes federados e a interdependência entre eles (LICIO; MESQUITA; CURRALERO, 2011, p. 463).

A incorporação dessa gestão nas políticas públicas no Brasil, e principalmente na gestão do Programa Bolsa Família, trouxe consigo a articulação de recursos técnicos, de forma integrada e inclusiva, compartilhando metas, formulando estratégias e adequando as demandas locais. Esse modelo traz consigo sua organização logística centrada em determinados territórios, pois incorpora a sociedade civil na sua gestão. Porém, esse modelo ainda encontra desafios. Da mesma forma que traz inovação, também traz consigo problemas antigos como a superação da fragmentação que já era enfrentada em outros modelos de gestão, principalmente quando se depara com práticas clientelistas que ainda fazem parte das pequenas localidades (LICIO; MESQUITA; CURRALERO, 2011, p. 463).

É nesse diapasão que, mesmo os documentos oficiais não apontando para uma gestão assentada em princípios de coordenação federativa de forma explícita, é possível perceber nas entrelinhas de documentos, legislação do programa, termos que orientam a gestão e como as instâncias subnacionais devem se portar diante da infraestrutura fornecida pela união de uma coordenação federativa.

Como afirma Abrucio (2001), a coordenação federativa consiste em de integração, compartilhando a decisão conjunta presente na federação. A coordenação federativa subscrita no programa tem como função superar problemas no modelo federativo, principalmente quando trata da gestão de política públicas, objetivando maior coordenação político-administrativa. Com as transformações, nos últimos anos, conforme explicitado em capítulos anteriores, promoveu-se uma maior autonomia das instâncias locais, causando, assim, uma luta contra a centralização, principalmente os problemas causados pela fragmentação, gerados pela elevada desigualdade social, pelo descontrole das contas públicas de entes subnacionais – como ocorreu no Brasil nos anos 1990 –, pela guerra fiscal entre os níveis de governo e, nos piores casos, pelo surgimento de focos de secessão, como na Rússia (ABRUCIO, 2001, p. 41).

A Coordenação federativa ainda possibilita criar mecanismo de coordenação que possibilite não só um diálogo com os entes governamentais, mas com outras esferas, tais como empresariais e sociedade civil.

Por fim, além da garantia da autoridade nacional, sem retirar a autonomia local, e da necessidade de *checks and balances* entre os níveis de governo, um novo aspecto torna mais complexo o funcionamento das federações. É que a mudança recente dos estados, nos últimos anos, promoveu o crescimento do papel dos governos centrais, especialmente no que se refere à expansão das políticas sociais. Assim, nos sistemas federais, em que vigora uma soberania compartilhada, constituiu-se um processo negociado e extenso de *shared decision making*, ou

seja, de compartilhamento de decisões e responsabilidades. A interdependência enfrenta aqui o problema da coordenação das ações de níveis de governos autônomos, aspecto-chave para entender a produção de políticas públicas em uma estrutura federativa contemporânea (ABRUCIO, 2001, p. 44).

Com análise dos documentos oficiais do programa, é possível evidenciar que o desenho não apenas modificou o modelo de programas de transferência condicionada, mas que esse depende de uma forte coordenação federativa e intersetorial.

4 COORDENAÇÃO FEDERATIVA: PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

A Constituição de 1988 forjou um desenho institucional que prima pela descentralização das políticas públicas entre União, estados, Distrito Federal e municípios. A coordenação intergovernamental dessas políticas Fernando Abrucio qualificou de coordenação federativa (ABRUCIO, 2005, p. 42). Mas, o que se percebe, desde o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), é um contínuo movimento de recentralização das políticas sociais no âmbito do governo federal.

O que se nota é que, desde os anos 2000, o governo federal vem descaracterizando o desenho institucional em prol de um contínuo processo que conflui as decisões das principais questões das políticas sociais para o centro. Assim, estados e municípios são partes de um estratagema operacional para se otimizar resultados, nesse caso, da política de distribuição de renda no Brasil.

Esse movimento de coordenação, que pode ser observado em algumas políticas desde a década de 1990 e, em outras, a partir dos anos 2000, expressa-se na formulação de políticas, programas e planos nacionais, assim como na constituição de sistemas únicos, em que se busca a integração das ações dos diferentes entes governamentais. (LOTHA; BITELMAN; GONÇALVES, 2014, p. 3).

Nesses termos, a desconcentração de funções ou descentralização operacional norteadas pelo governo federal torna-se mais visível na área de política de combate à pobreza, em que vem se observando uma maior centralização nas ações da União, principalmente no Programa Bolsa Família. Apesar de os estados e os municípios participarem ativamente da implantação do Programa, a estrutura, os recursos, o marco regulatório etc. são definidos no âmbito do governo federal. Cabe aos demais entes federados aplicarem o que foi definido em outra jurisdição – a União.

4.1 Desenhos institucionais e mecanismo de coordenação federativa

Quando se afirma que as políticas sociais são *interligadas* a partir da coordenação federativa, está se afirmando que o desenho institucional e operacional é complexo e requer ação descentralizada em sua base logística. Porém, quando se trata de formular as políticas, financiá-las e fazer a articulação com os entes federativos, o modelo é bem centralizado.

É nessa lógica que a *gestão intersetorial* é uma das bases estruturantes da coordenação federativa, ou seja, é fundamental, por exemplo, para a transferência de recursos de forma

descentralizada. É isso que torna possível ações coordenadas pelo governo federal que, em geral, exigem contrapartidas dos entes subnacionais e mecanismos de coordenação, os quais oferecem incentivo e promovem induções que interferem na distribuição das competências dentro da Federação (LOTHA; BITEMAN; GONÇALVES, 2014, p. 3).

Pode-se completar esse debate a partir da discussão levantada por Martha Arretche (2012, p. 17), ao defender que a gestão de políticas públicas consiste em uma combinação de execução descentralizada de serviços com a centralização da autoridade sobre as regras de execução. Nesses termos, os manuais e a legislação que norteiam a operacionalização das políticas sociais e do Bolsa Família, em particular, atestam essa realidade de descentralização operacional.

No dizer de Arretche (2000, p. 16),

[...] “descentralização” aqui significa genericamente a “institucionalização no plano local de condições técnicas para implementação de tarefas de gestão de políticas sociais. Assim, é indiferente se a descentralização política sob análise toma forma da estadualização e/ou da municipalização.

Essa estratégia vem sendo utilizada amplamente devido ao fato de essas induções não alterarem o modelo federativo propriamente dito; apenas nas ações que exigem uma posição enérgica e em caráter de urgência. A exemplo, pode-se citar o caso de políticas de combate à pobreza, ou seja, ações de programas emergenciais para o enfrentamento de carências e situação de vulnerabilidade social e segmentos específicos (MAURIEL et al. 2013, p. 85-86).

Ainda tratando da coordenação federativa, essa se tornou uma estratégia fundamental, pois, como afirma Fernando Abrucio, é um importante mecanismo para países que possuem o sistema federalista como organização política, pois o governo federal ganha um papel coordenador e de indutor das políticas públicas. Em alguns países que adotam o sistema federalista, os governos subnacionais apresentam problemas financeiros para formular tais políticas (ABRUCIO, 2005, p. 41-42).

É nesse sentido que o desenho institucional do Programa Bolsa Família segue a orientação da gestão intersetorial, por conjugar órgãos de diferentes entes federativos, facilitando o financiamento e a tomada de decisão, *id est*, a operacionalização do Programa. Dessa maneira,

[...] o Programa Bolsa Família (PBF) obedece a uma lógica de um desenho institucional que começou a ser delineado em 2004 com a Medida Provisória Nº 132, de 20 de outubro de 2003, e depois pela Lei Nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004

e nos últimos anos vem aperfeiçoando o funcionamento do seu desenho com mecanismos de coordenação (SANTOS JUNIOR; OLIVEIRA, 2014, p. 3).

O Programa é centralizado no Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e pela Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (Senarc). Aqui, argumenta-se que esses órgãos contam com a parceria de outros Ministérios e, dessa forma, vêm centralizando as ações de combate à pobreza e outras políticas sociais, pois a União é o princípio que faz convergir as ações coordenativas do Programa Bolsa Família.

A gestão intersetorial faz a ligação ou o gerenciamento do Bolsa Família a partir da conjugação de esforços entre diferentes órgãos dos entes subnacionais e os Ministérios, visando à cooperação federada, e da sociedade civil organizada.

Outra instituição basilar do processo de gestão intersetorial é a Caixa Econômica Federal. Essa instituição financeira tem a função de mapear as famílias que vão receber o benefício, de formar um banco de dados com a situação de todas as famílias pobres ou vulneráveis do Brasil, de emitir o cartão Bolsa Família, de definir o Calendário de Pagamentos do Programa, fazer o pagamento dos beneficiários etc. (BRASIL, 2012a, p. 15-16).

Seguindo esse raciocínio, o governo federal, através do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome e da Secretaria Nacional de Renda e Cidadania, é o principal responsável pelas políticas sociais: de segurança alimentar, nutricional, de renda e cidadania. Essas instituições têm a função de financiar, coordenar, supervisionar e controlar a execução dos programas de transferência de renda, assim como dos demais programas e políticas sociais. É nesses termos que se pode afirmar que está havendo um processo de descentralização operacional ou recentralização das políticas sociais no Brasil. Parte-se da hipótese de que o Programa Bolsa Família descentraliza a execução e a implementação e não o desenho institucional e a definição orçamentária da política de proteção aos pobres no Brasil.

Se essa hipótese for verossímil, o Programa Bolsa Família segue um modelo de gestão que incorpora os entes subnacionais residualmente, pois descentraliza as ações executórias, enquanto as decisões políticas e os recursos estão cada vez mais centralizados no âmbito do governo central.

Assim, o governo passou a defender que as políticas sociais deveriam ser centralizadas no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e executadas pela Secretaria Nacional de Renda e Cidadania, que é responsável pela implementação da Política Nacional

de Renda de Cidadania. Essa Secretaria tem a função de promover a transferência direta de renda às famílias pobres e vulneráveis (BRASIL, 2012a).

É importante chamar a atenção para a relação que existe entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e os Ministérios da Saúde e da Educação. O Decreto n. 5.209, de 17 de setembro de 2004, no art. 28, dispõe como o governo federal articulou a relação entre o Bolsa Família e os Ministérios diretamente envolvidos. Pode-se aferir que essa mesma lógica vai influenciar toda a política social do governo. Nesse caso, é importante chamar a atenção para a política de condicionalidades impostas às famílias beneficiárias do Bolsa Família (BRASIL, 2004a).

As condicionalidades, referidas na introdução deste trabalho, são requisitos legais impostos pelo governo para o recebimento dos benefícios. Assim, as famílias devem assumir compromissos na área de saúde, educação e assistência social. Segundo o Decreto n. 5.209, de setembro de 2004, art. 28, que dispõe sobre o papel a ser desempenhado por cada Ministério,

São responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização do cumprimento das condicionalidades vinculadas ao Programa Bolsa Família, previstas no art. 3º da Lei nº 10.836, de 2004:

I - o Ministério da Saúde, no que diz respeito ao acompanhamento do crescimento e desenvolvimento infantil, da assistência ao pré-natal e ao puerpério, da vacinação, bem como da vigilância alimentar e nutricional de crianças menores de sete anos; e
II - o Ministério da Educação, no que diz respeito à frequência mínima de oitenta e cinco por cento da carga horária escolar mensal, em estabelecimentos de ensino regular, de crianças e adolescentes de seis a quinze anos, e à de setenta e cinco por cento da carga horária escolar mensal de jovens com idade de dezesseis a dezessete anos. (Redação dada pelo Decreto nº 6.917, de 2009)

§ 1º Compete ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome o apoio, a articulação intersetorial e a supervisão das ações governamentais para o cumprimento das condicionalidades do Programa Bolsa Família, bem assim a disponibilização da base atualizada do Cadastramento Único do Governo Federal aos Ministérios da Educação e da Saúde.

§ 2º As diretrizes e normas para o acompanhamento das condicionalidades dos Programas Bolsa Família e Remanescentes serão disciplinadas em atos administrativos conjuntos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e o Ministério da Saúde, nos termos do inciso I, e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e o Ministério da Educação, nos termos do inciso II.

§ 3º Os Estados, Distrito Federal e Municípios que reunirem as condições técnicas e operacionais para a gestão do acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família poderão exercer essa atribuição na forma disciplinada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e o Ministério da Saúde, nos termos do inciso I, e o Ministério da Educação, nos termos do inciso II.

§ 4º A suspensão ou cancelamento dos benefícios concedidos resultantes do acompanhamento das condicionalidades serão normatizados em ato administrativo do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

§ 4º Ato do Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome disciplinará a gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família, especialmente no que diz respeito às consequências do seu cumprimento e descumprimento pelas famílias beneficiárias e às hipóteses de interrupção

temporária dos efeitos decorrentes do seu descumprimento. (Redação dada pelo Decreto nº 7.332, de 2010)

§ 5º Não serão penalizadas com a suspensão ou cancelamento do benefício as famílias que não cumprirem as condicionalidades previstas, quando não houver a oferta do respectivo serviço ou por força maior ou caso fortuito (BRASIL, 2004a).

O Ministério da Saúde foi um dos órgãos do governo federal invocados a auxiliar as áreas técnicas das secretarias dos estados e municípios no acompanhamento das ações de saúde das famílias, a estabelecer diretrizes técnicas e operacionais no Âmbito da saúde, entre outros (BRASIL, 2015f).

Conforme preestabelecido pela Portaria Interministerial n. 2.509, de 18 de novembro de 2004, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome deve realizar a articulação intersetorial e supervisionar as ações governamentais para apoiar a descentralização do acompanhamento das metas direcionadas à saúde das famílias, em conformidade com as diretrizes do Sistema Único de Saúde (SUS) (BRASIL, 2015f).

Ainda segundo a Portaria Interministerial n. 2.509/2004, o Ministério da Saúde ainda é responsável por capacitar técnicos, tais como gestores estaduais para dar apoio aos municípios na implementação das ações de acompanhamento, analisar os dados consolidados das famílias do Programa Bolsa Família, gerados pelos municípios e encaminhá-los ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, além de disponibilizar os relatórios de acompanhamento das famílias inscritas no Programa Bolsa Família, no âmbito da saúde (BRASIL, 2015f).

O Ministério da Saúde, além das responsabilidades descritas, pode apoiar o estabelecimento de parcerias com órgãos e instituições municipais, estaduais e federais, governamentais e não governamentais para o fomento a atividades complementares às famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família. Essa é uma das características que diferenciam esse Programa, que não conta somente com o apoio do poder público, mas está imbuído da participação de entidades da sociedade civil (BRASIL, 2015f).

O Ministério da Educação é outra instituição do governo federal que auxilia diretamente na implementação do Bolsa Família. Esse Ministério e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome atuam como parceiros no processo de educação de crianças e jovens pobres e vulneráveis. A Portaria Interministerial n. 3.789, de 17 de novembro de 2004, por exemplo,

[...] estabelece atribuições e normas para o cumprimento da Condicionalidade da Frequência Escolar no Programa Bolsa Família.

O Ministro de Estado da Educação e o Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, com base no disposto na Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, na Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, no § 3º do art. 54 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, no uso das atribuições que lhes confere o art. 28 do Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, e considerando que constitui fundamento do Programa Bolsa Família a associação de transferência de renda ao direito básico de acesso à educação e permanência na escola; considerando que a concretização do direito à educação compreende responsabilidades tanto por parte do Estado quanto da sociedade e dos indivíduos, cabendo à União, Estados, Distrito Federal e Municípios o papel de oferecer os serviços básicos de educação, de forma digna e com qualidade, elemento fundamental para a inclusão social das famílias beneficiadas; considerando que a escola é um espaço de construção de conhecimento, formação humana e proteção social às crianças e adolescentes e que o baixo índice de frequência escolar é um dos indicadores de situação de risco que deve ser considerado na definição de políticas de proteção à família (BRASIL, 2015e, p. 1).

Segundo a Portaria Interministerial n. 3.789, de 17 de novembro de 2004, o sistema de frequência escolar é um dos elementos de acompanhamento bimestral, feito cinco vezes ao ano pelo Ministério da Educação, para que possa fornecer a base de dados sempre atualizada, pois essa é uma das suas responsabilidades, estabelecidas pelo Ministério de Desenvolvimento Social.

No que diz respeito às atribuições do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, os incisos I a V do art. 10 asseveram:

- I. realizar a articulação intersetorial, promover o apoio institucional e supervisionar as ações governamentais para o cumprimento das condicionalidades do Programa Bolsa Família;
- II. apoiar a capacitação, em articulação com o Ministério da Educação, dos gestores estaduais e municipais e responsáveis técnicos sobre o sistema de frequência escolar;
- III. disponibilizar periodicamente a base do cadastramento único atualizada ao Ministério da Educação;
- IV. disponibilizar as informações sobre a folha de pagamentos do Programa Bolsa Família, visando a integrar políticas setoriais com o Ministério da Educação;
- V. proceder a repercussão do descumprimento da condicionalidade do Programa Bolsa Família, no que se refere à frequência escolar, a partir das informações disponibilizadas pelo Ministério da Educação (BRASIL, 2015e, p. 7).

Assim, o Ministério da Educação tem a responsabilidade de indicar a área técnica e operacional para acompanhar o sistema de frequência escolar, com o objetivo de verificar se as famílias estão, de fato, cumprindo as condicionalidades impostas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Cabe ao Ministério da Educação manter o funcionamento do sistema escolar, analisar os dados consolidados de acompanhamento e de frequência, no sentido de orientar na formulação de políticas públicas, além de disponibilizar as informações ao MDS sobre a frequência escolar. Assim, como o Ministério da Saúde, o

Ministério da Educação pode criar bases de cooperação com entidades não governamentais para o desenvolvimento de ações educativas (BRASIL, 2015e, p. 6).

Além da cooperação interministerial, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e a Secretaria Nacional de Renda e Cidadania são responsáveis pela operacionalização do CadÚnico. Esse é um recurso utilizado pelos Programas Sociais do governo federal para registrar informações socioeconômicas sobre as famílias de baixa renda (pobres ou vulneráveis) do Brasil, com renda igual ou inferior a meio salário mínimo por pessoa (*per capita*) ou renda familiar mensal de até três salários mínimos (BRASIL, 2015a).

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome tem, ainda, a responsabilidade de estabelecer critérios e procedimentos relativos à transferência de recursos financeiros a estados, Distrito Federal e municípios, destinados à manutenção e ao monitoramento do Programa Bolsa Família. Esse é responsável por elaborar as normas, os regulamentos e os instrumentos operacionais e, ainda, fornecer o financiamento dos demais entes da federação. Para isso, conta com a Senarc e os mecanismos de coordenação federativa. Esses são os recursos técnicos institucionais e operacionais que, ao mesmo tempo em que possibilitam uma desconcentração das ações, também auxiliam o governo a coordenar e a fiscalizar as ações das instâncias subnacionais (BRASIL, 2012a, p. 15).

A Secretaria Nacional de Renda e Cidadania é o principal responsável pela implementação da política nacional de transferência de renda à família em situação de pobreza. Assim sendo, o governo federal realiza sua principal atividade de combate à inópia, como gestão das transferências de renda e das condicionalidades, isto é, articulando e norteando as ações de política e programas de transferência realizados pela União, estados, Distrito Federal e municípios. Para isso, conta com os instrumentos de coordenação federativa, auxiliado pelo CadÚnico, pela Caixa Econômica Federal, pelo Índice de Gestão Descentralizada etc. (BRASIL, 2015a).

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e a Secretaria Nacional de Renda e Cidadania utilizam o CadÚnico como um instrumento de identificação e caracterização do perfil socioeconômico das famílias de baixa renda. Ele pode ser utilizado por diversas políticas e programas, além do Bolsa Família, para mapear esse público. É através da sua base de dados que o Governo Federal consegue diagnosticar quais são as principais características e potencialidades dos municípios brasileiros (BRASIL, 2012a, p. 5).

É com esse mecanismo que o Governo Federal coordena, acompanha e supervisiona a gestão e implantação do Programa Bolsa Família, articula os processos de capacitação dos agentes envolvidos e autoriza a emissão de formulário de cadastramento. Esse recurso é

utilizado para acompanhar a veracidade das informações fornecidas pelos entes subnacionais. Pode-se sintetizar que o CadÚnico é um mecanismo de mapeamento e caracterização do perfil socioeconômico (BRASIL, 2012a, p. 7-10).

Quando se trata dos repasses e dos recursos financeiros, o governo federal conta com outro instrumento de coordenação, a Caixa Econômica Federal, que é um dos agentes operadores do CadÚnico. A essa instituição foi dada a responsabilidade de desenvolver o Sistema de Cadastro Único, além de realizar o processamento dos dados cadastrais e, por atribuir um Número de Identificação Social (NIS) a cada pessoa listada, foi dada a atribuição, ainda, de enviar formulário de cadastramento aos municípios, capacitar gestores e técnicos que vão operacionalizar o Sistema do Cadastro Único. É importante esclarecer que as atividades mais relevantes são planejadas a partir do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (BRASIL, 2012a, p. 15).

O governo federal conta, ainda, com o Índice de Gestão Descentralizada (IGD) como um mecanismo que tem a função de mostrar a qualidade da gestão descentralizada do Programa Bolsa Família. O índice varia entre zero e um e, quanto mais próximo de um, melhor a avaliação da gestão desses processos.

Esse mecanismo objetiva verificar se os estados e os municípios estão cumprindo as condicionalidades impostas para o recebimento de incentivos financeiros e operacionais. O índice está dividido em Índice de Gestão Descentralizada Municipal (IGD-M) e Índice de Gestão Descentralizada Estadual (IGD-E). A lógica de funcionamento é a mesma, ou seja, as instâncias devem cumprir as condicionalidades impostas pelo termo de adesão, com o objetivo de receber recurso do governo federal, em que são estabelecidas as funções dos entes subnacionais. Assim, cada um tem que cumprir seus compromissos no sentido de se aproximar de um e, dessa forma, receber os recursos a que têm direito para implementar e gerir o Programa Bolsa Família (BRASIL, 2012b, p. 4; BRASIL, 2012, p. 31).

O Índice de Gestão Descentralizada Municipal (IGD-M) foi criado em 28 de maio de 2006, através da Portaria n. 148, de 27 de abril de 2006, por meio da qual foram estabelecidos os componentes dos índices que possibilitam a integridade das informações presentes no Cadastro Único, a atualização da base de dados e das informações sobre o cumprimento de condicionalidades na área da saúde e da educação. Os municípios optam por assinar voluntariamente um Termo de Adesão, em que subscrevem a intenção de fazer parte do Programa. Ao aderir a esse sistema, ficam sujeitos às sanções estabelecidas pelo governo federal, em caso do descumprimento ou de não atingirem a média esperada, estando sujeitos à rescisão (BRASIL, 2012b, p. 5).

Outro aspecto importante é o Fator de Informação da Aprovação Total da Comprovação de Gastos dos Recursos do IGD-M. Esse vai indicar se o gestor do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) lançou as informações no sistema informatizado do MDS (SuasWeb), além de exigir a comprovação dos gastos no Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) (BRASIL, 2012b, p. 14). Tal fator é a comprovação de que o município aprovou total ou parcialmente os gastos dos recursos com o Bolsa Família.

Um bom exemplo do controle que o governo federal exerce sobre o Bolsa Família pode ser expresso nas condições que os municípios têm de seguir para o recebimento de recursos. Como afirma o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome,

[...] de acordo com os artigos 3º e 5º da Portaria GM/MDS nº 754, de 20 de outubro de 2010¹, o município está apto a receber os recursos do IGD-M, quando:

- ❖ Aderir formalmente ao PBF, de acordo com a Portaria GM/MDS nº 246/2005²;
- ❖ Aderir ao SUAS (**Fator II = 1**);

E obtiver os seguintes valores mínimos de:

- ❖ 0,20 (vinte centésimos) em cada uma das quatro taxas que compõem o Fator de Operação (**TCQC, TAC, TAFE e TAAS \geq 0,20**);
- ❖ 0,55 (cinquenta e cinco centésimos) no cálculo do Fator de Operação (**Fator I \geq 0,55**), ou seja, após o cálculo da média aritmética das taxas, atingir o mínimo de 0,55 no índice final;

E ainda estiver em dia com:

- ❖ O lançamento da comprovação de gastos no SuasWeb (**Fator III =1**);
- ❖ A aprovação total da comprovação de gastos pelo CMAS (**Fator IV = 1**).

IMPORTANTE

Se alguma taxa do Fator I for menor que 0,20 ou o resultado final do Fator I estiver abaixo de 0,55 ou um dos demais fatores for igual a zero: NÃO há repasse de recursos ³

¹ Atualizada pela Portaria GM/MDS nº 319, de 29 de novembro de 2011;

² Requer existência formal e funcionamento adequado de ICS criada ou designada para o PBF e a indicação do gestor municipal do PBF e do Cadastro Único;

³ Lembramos ainda que a taxa de frequência escolar (TAFE) tem seu resultado refletido no cálculo do IGD-M por dois meses – para o período de maio a dezembro – e por 4 meses – para o período de janeiro a abril – e a taxa da agenda da saúde (TAAS), por 6 meses – de fevereiro a julho e de agosto a janeiro –, o que equivale dizer que, caso o município não consiga atingir 0,20 nessas taxas, ele pode chegar a ter o repasse suspenso por até 6 meses (BRASIL, 2012b, p. 10, grifo do autor).

Assim como foram estabelecidos critérios e procedimentos para a transferência de recursos financeiros para os municípios, isso também foi exigido dos estados que aderiram formalmente ao Bolsa Família. Aos estados foram preceituados que instituíssem uma coordenação estadual responsável pela Coordenação Intersetorial do Programa (CIPBF), na qual deverão estar representadas, pelo menos, as seguintes áreas do governo estadual:

assistência social, educação, saúde, planejamento e trabalho, e também que aderissem, formalmente, ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS) (BRASIL, 2015h, p. 1).

É importante observar que se os estados não cumprirem as exigências estabelecidas pelo governo federal estarão sujeitos ao bloqueio do Programa Bolsa Família. É o que reza a Portaria n. 754, de 20 de outubro de 2010:

Art. 5º-A Os Estados estarão sujeitos à suspensão dos repasses financeiros de que trata esta Portaria, sem prejuízo de outras sanções, quando houver manipulação das informações relativas aos parâmetros que formam o IGD-E, a fim de alterar os valores a que fazem jus.

Parágrafo único. Na ocorrência da hipótese prevista no caput, haverá ainda a instauração de tomada de contas especial e a adoção de providências para regularização das informações e reparação do dano, sem prejuízo das demais medidas legais aplicáveis aos responsáveis (BRASIL, 2014c).

Conforme observado, a União vem centralizando a maioria das ações relacionadas ao Programa Bolsa Família. Prova disso é a maneira como estão estruturados o Programa Bolsa Família e o conjunto das políticas sociais do governo que orbitam em torno desse Programa. A cooperação interministerial, cooperação interfederativa em que a União estipula a maioria das ações das instâncias subnacionais, que são controladas pelos mecanismos de coordenação federativa, resume o que se está chamando neste trabalho de descentralização operacional ou recentralização. A descentralização operacional fica mais evidente quando se analisam as funções tanto do estado quanto do município que, embora tenham uma série de funções, essas são preestabelecidas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e pela Secretaria Nacional de Renda e Cidadania.

4.2 O papel da instância municipal

O centralismo do Governo Federal em relação ao Bolsa Família se inicia pelo Pacto de Adesão, em que o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome delinea as funções das instituições responsáveis pela gestão do Programa. O desenho operacional define as estratégias de combate à pobreza, a partir de três eixos centrais: i) transferência de renda; ii) condicionalidades; iii) programas complementares. Cada estratégia dessa foi criada com o intuito de formular as bases de cooperação de combate à inóxia (BRASIL, 2015g, p. 3).

Esses elementos foram fundamentais para a inserção dos municípios, já que, mesmo contando com uma cooperação interministerial, não era suficiente para administrar esse desenho operacional, isto é, os três eixos de combate à pobreza. A adesão municipal no

Programa ocorreu por meio de lei extraordinária, primeiro porque a transferência de renda não é um direito, além do que programas sociais não estão presentes no desenho original do sistema de proteção da Constituição Federal Brasileira (CUNHA; PINTO, 2015, p. 4-7).

Como os municípios são entes autônomos e o Programa exige uma gestão intersetorial para sua administração, além de exigir uma cooperação interfederativa, a solução para que esse ente pudesse participar do Programa e não impactasse no desenho do federalismo propriamente dito foi a criação da Portaria n. 246, de 20 de maio 2005. Essa criou os recursos necessários para a formalização da adesão dos municípios ao Bolsa Família, a designação dos gestores municipais e dos mecanismos de controles sociais e das instâncias locais (BRASIL, 2005).

Com isso, os municípios puderam aderir ao Bolsa Família, receber recursos financeiros, técnicos e operacionais. Nesses termos, todo o processo de participação dos municípios no Programa foi definido no âmbito do governo federal. Esses entes não tinham poder para aderir de imediato ao Programa, somente depois de uma série de medidas tomadas pela União é que eles puderam participar ativamente como membros plenos.

Mesmo os mecanismos de controle social e de participação do cidadão na gestão pública, como a fiscalização e monitoramento de ações e responsabilidades dos governantes, são definidos no âmbito federal (BRASIL, 20015j).

Dessa forma, todo o arcabouço para a adesão e participação no Programa Bolsa Família é definido não no âmbito local ou regional e, sim, na esfera federal. A interlocução entre as Instâncias de Controle Social, a gestão da coordenação municipal do Programa, a articulação entre governo federal-estadual-municipal, a articulação do PBF com as áreas de saúde, educação, assistência social, segurança alimentar e outras áreas são definidas alhures.

Aos municípios foram dadas responsabilidades na execução do Programa, mas as suas ações são totalmente coordenadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome a Secretaria Nacional de Renda e Cidadania. As suas funções se resumem basicamente em identificar e caracterizar as famílias de baixa renda, de caracterizar o seu perfil socioeconômico, auxiliar o governo federal no desenho de políticas mais eficientes etc.

Assim, para manter a eficiência do cadastro, conforme estabelecido pela Portaria n. 246, de 20 de maio de 2005 e pelo Manual de Gestão do Cadastro Único, cabe ao município identificar a área para o cadastramento no território, ou seja, a localidade onde cada beneficiado vai ser cadastrado para depois ser enviado ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Ainda conforme a Portaria Nº 246/2005 e o Manual de Gestão do Cadastro Único, os municípios têm a responsabilidade de promover a capacitação contínua dos entrevistadores, digitadores e dos demais envolvidos na gestão do CadÚnico. Cabe ainda coletar informações por meio de visitas domiciliares e postos de atendimento. Como essa instância está mais próxima dos beneficiados, cabe a ela incentivar as famílias a participarem do Bolsa Família, com o estabelecimento de rotinas de atualizações, incentivando-as a comunicarem suas dificuldades, lembrando-as do compromisso periódico de seus cadastros. Isso é realizado por meio do NIS. Os técnicos/gestores do CadÚnico poderão localizar as pessoas cadastradas e atualizar seus dados (BRASIL, 2015g, p. 4; BRASIL, 2012a, p. 17-18).

Para isso, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e a Secretaria Nacional de Renda e Cidadania exigem dos municípios uma espécie de coordenação municipal do Bolsa Família, ou seja, uma administração articulada com a sociedade civil organizada, com o intuito de que o Programa seja executado plenamente de acordo com o que foi celebrado entre o município o governo federal. É nesses termos que a ideia de controle social e *accountability*, como mecanismo de monitoramento e de participação social do cidadão na gestão pública, entra na agenda do Bolsa Família e das políticas sociais.

O controle social é realizado por meio das Instâncias de Controle Social (ICS), que são mecanismos instituídos formalmente pelo gestor municipal no ato de adesão ao Programa Bolsa Família. Dessa forma, o governo federal garante à população um espaço de acompanhamento e assegura os interesses da sociedade. Como é de responsabilidade do município a gestão dos benefícios, condicionalidades, programas complementares, fica a cargo das ICS atuar no acompanhamento do Programa e do CadÚnico, no sentido de auxiliar o município a cumprir suas responsabilidades de gestão (BRASIL, 2015b, p. 4-7).

As ações das Instâncias de Controle Social já estão pré-estabelecidas pelo governo federal através de documentos com informações sobre a estruturação, o funcionamento e a atuação das ICS. Nesse caso, busca-se dar um apoio à gestão municipal. Conforme o preestabelecido pelo governo federal através do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, essas instâncias devem acompanhar a fiscalização e execução do Bolsa Família em todos os seus componentes. Dessa forma, tem a função de avaliar as estratégias adotadas pelo município na identificação, mapeamento e cadastramento das famílias mais pobres, principalmente no que tange à realização das visitas domiciliares (BRASIL, 2004a).

Esse mecanismo de participação ainda tem a responsabilidade de avaliar as estratégias de divulgação de ações de cadastramento, *id est*, de identificar se esse possibilita detectar se as informações de elegibilidade das famílias a serem beneficiárias é eficiente. Além disso,

deve identificar estratégia para superar possíveis problemas que possam acontecer no cadastramento.

As Instâncias de Controle Social auxiliam, também, na atualização do cadastro das famílias e no acompanhamento do Sistema de Gestão dos Benefícios (SIBEC). Isso pode ser considerado, também, um mecanismo de coordenação federativa, criado para auxiliar os municípios na gestão dos benefícios (bloqueio, desbloqueio, reversão de suspensão, cancelamento e reversão de cancelamento). Cabe às instâncias de controle social avaliar se os atos de gestão de benefícios foram realizados corretamente e, caso o contrário, mapear os motivos do não cumprimento (BRASIL, 2015b, p. 7).

No caso da gestão de condicionalidade, as instâncias de controle social devem monitorar os registros, avaliar as dificuldades encontradas pelas famílias para cumprimento de condicionalidades e analisar soluções, e buscar oportunidades e meios que possam desenvolver as capacidades das famílias assistidas no município. Assim, têm a função de estimular a integração com outras políticas públicas que favoreçam a autonomia e a emancipação das famílias beneficiárias do Bolsa Família, incentivá-las a perceber a importância da participação nas oportunidades de inserção econômica e social oferecidas pelo município e avaliar os resultados dessa participação (BRASIL, 2015b, p. 9-10).

Uma das exigências do governo federal é que os municípios desenvolvam programas complementares como estratégia de combate à inóxia. As Instâncias de Controle Social são as responsáveis por identificar as potencialidades para a criação de programas desse tipo ou que possam ser integrados com programas federais e estaduais, observando as características do município e as necessidades da população em situação de maior vulnerabilidade (BRASIL, 2015b, p. 11).

Cabe, ainda, ao gestor local informar ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e aos mecanismos de controle social uma série de responsabilidades, que estão delineadas no quadro resumo a baixo.

Quadro 7 – Resumo das ações e compromissos dos municípios

Papel do Município	Compromissos dos municípios em relação ao Termo de Adesão.
<p>O (a) prefeito (a) de cada um dos municípios que assinou o Termo de Adesão se comprometeu a informar ao MDS quem é o gestor local do PBF e a comprovar a existência formal da Instância de Controle Social no município, além de assumir responsabilidades na gestão e implantação do programa em sua localidade.</p> <p>O atendimento efetivo às famílias mais necessitadas depende da qualidade das informações fornecidas e das ações de acompanhamento das populações mais necessitadas no município.</p> <p>O (a) Prefeito (a), quando assinou a adesão, assumiu diversos compromissos com o Programa Bolsa Família e, boa parte deles, deve ser executada pelo Gestor designado oficialmente.</p>	<p>Constituir e oferecer suporte ao efetivo funcionamento da Instância de Controle Social (ICS);</p> <p>Designar o gestor local do PBF, que deve responder: a) pela interlocução com a ICS do Programa; b) pela gestão e coordenação municipal do Programa; c) pela articulação com os governos federal e estadual; d) pela articulação do PBF com as áreas de saúde, educação, assistência social, segurança alimentar, entre outras.</p> <p>Em articulação com os governos federal e estadual, o município deve promover o acesso dos beneficiários do Bolsa Família aos serviços de saúde e de educação, de maneira que possam cumprir as condicionalidades do PBF.</p> <p>Realizar o acompanhamento das famílias em situação de maior vulnerabilidade, especialmente aquelas que deixaram de cumprir as condicionalidades.</p> <p>Realizar parcerias com órgãos e instituições municipais, estaduais e federais, governamentais e não governamentais para a oferta de programas complementares às famílias beneficiárias do PBF.</p> <p>Realizar parcerias com órgãos e instituições municipais, estaduais e federais, governamentais e não governamentais para a oferta de programas complementares às famílias beneficiárias do PBF.</p>

Fonte: Portaria 360, de 12 de julho de 2005 (BRASIL, 2015i).

Assim, os municípios devem cumprir as metas e os requisitos pré-estabelecidos formalmente pela legislação do governo federal. Para que isso ocorra, a União conta com instrumentos de coordenação federativa.

No caso dos recursos que vão financiar o Bolsa Família, esses são repassados aos municípios diretamente pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) para o Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS). Os municípios possuem autonomia para escolher entre as ações voltadas ao Bolsa Família e ao CadÚnico que podem ser aplicadas para acompanhar a execução das condicionalidades; para a administração dos benefícios; para a promoção de ações complementares; para a fiscalização do Bolsa Família e do CadÚnico e para o fortalecimento do controle social, apoiando a atuação das instâncias de *accountability* (BRASIL, 2012a, p. 10).

Com essa logística, o governo federal tem o controle das ações e o destino dos recursos aplicados na gestão do Programa, caso ocorra suspeita de irregularidades, como

manipulação das informações relativas aos parâmetros do Índice de Descentralização que altere os valores preestabelecidos, envios de informações inverídicas, perda da gestão municipal da assistência social e denúncia da adesão ao Programa Bolsa Família e do CadÚnico. O governo federal tem como intervir no município no que se refere à gestão do Programa (BRASIL, 2012b).

Caso haja a suspeita de qualquer uma das hipóteses acima, o município fica sujeito a um bloqueio temporário das transferências até a apuração dos fatos. Se confirmada a ocorrência de qualquer logro durante apuração promovida pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome ou por qualquer órgão de controle interno ou externo, as parcelas a receber do Bolsa Família serão bloqueadas, tendo de ser devolvidos ao MDS os recursos não aplicados, em conformidade com o índice de gestão descentralizada estadual do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único, que tem como marco legal a Portaria n. 148, de 27 de abril de 2006 (BRASIL, 2012b).

Segundo o 2º Parágrafo do art. 6, da Portaria n. 148/2006, se não houver mais a comprovação de irregularidades, o repasse das parcelas que foram canceladas será regularizado.

Com essa exposição, fica evidente que, mesmo o município tendo um papel importante no desenho institucional do Bolsa Família e na política de combate à pobreza no Brasil, tem as suas ações definidas e monitoradas pelo governo federal, com pouca margem de manobra para desenvolver políticas próprias com os recursos oriundos dos repasses do governo federal.

4.3 O papel da instância estadual

Outro ente que assumiu importante papel no processo de coordenação federativa foi o estado. À medida que a União centralizou as ações das políticas sociais, avocou para os estados função semelhante à que foi dada aos municípios.

Os estados, mesmo assim, têm papel relevante no apoio técnico ao Programa Bolsa Família e na gestão do CadÚnico. Esse apoio ocorre em várias dimensões, como desenvolvimento de estratégias, acesso à documentação, prioridade no registro de nascimento, e tem, ainda, a função de realizar atividades de capacitação que subsidiem o trabalho dos municípios, como a atualização cadastral na operacionalização do sistema e apoio à melhoria das infraestruturas necessárias. Isso significa criar mecanismos que facilitem a gestão do CadÚnico, e, caso haja, na resolução de problemas (BRASIL, 2015a, p. 16).

É de responsabilidade do estado fornecer apoio aos municípios para implementação de programas complementares. Esses são direcionados às famílias beneficiadas do Bolsa Família, e visam ao desenvolvimento das capacidades e à oferta de oportunidades para auxiliar na superação da situação de vulnerabilidade social existente nos municípios (BRASIL, 2015b, p. 12).

Quando trata ainda de apoio técnico, vale ressaltar que os estados têm a função de acompanhar a frequência escolar dos alunos beneficiados pela articulação do Bolsa Família com outros programas voltados para os beneficiários, além de apoiar o cadastramento das populações tradicionais (indígenas e quilombolas) (BRASIL, 2012a, p. 16).

Como é possível evidenciar, o estado tem papel relevante nas ações da gestão do Bolsa Família tanto na articulação quanto nos demais programas e na gestão intersetorial. No entanto, essas funções são resultantes de um lento processo, isso porque o governo federal procurou instituir funções para esses entes que não conflitassem com as municipais e muito menos reduzissem o poder de coordenação da União.

A adesão dos estados foi definida pela Portaria n. 360, de 12 de julho de 2005, que determinava os critérios de transferência de recursos e delegava funções aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios. Essa Portaria transformou o estado em um ponto de apoio para gestão municipal, colaborando nas atividades de capacitação, no processo de cadastramento e de atualização cadastral, no desenvolvimento de atividades de apoio técnico, conforme a capacidade e as demandas dos municípios (BRASIL, 2015i).

Aos estados foi delegada, ainda, a função de disponibilizar infraestrutura logística para gestão do CadÚnico, porquanto,

[...] utilizar o Banco de Dados do cadastro, exclusivamente, para realização de atividades previstas, neste termo de adesão como consulta e estudos concernentes aos estudos de programas de transferência de renda. Assim, deve guardar sigilo sobre a base de dados, sendo vedada a consulta por terceiros (BRASIL, 2015i, não paginado).

Do ano de 2005 a 2007, embora houvesse investimentos na gestão dos estados, era possível evidenciar, através da análise das legislações, uma maior preocupação do governo federal para com os municípios. Essa realidade só mudou a partir de 3 de outubro do ano de 2007, com a Portaria n. 350, de 3 de outubro de 2007, quando foi instituído o que vamos chamar neste trabalho de Primeiro Pacto de Aprimoramento da Gestão Estadual e do Distrito Federal, cujo objetivo era aprimorar as ações tanto do Sistema da Assistência Social (SUAS),

do Programa Bolsa Família e do CadÚnico, no sentido de integrar as políticas sociais (BRASIL, 2015i; BRASIL, 2015h).

Dessa forma, define-se o pacto de aprimoramento de Gestão Estadual e do Distrito Federal como um dos mecanismos de coordenação federativa. É através desse pacto que o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome estipula como os estados devem atuar nas ações de combate à inóxia, por meio do Bolsa Família. Conforme o art. 2º da Portaria n. 350, de 3 de outubro de 2007, o Pacto de Aprimoramento da Gestão dos estados e do Distrito Federal será efetivado de dois em dois anos, no primeiro e no terceiro ano de concessão de poderes (mandato) dos governos estaduais (BRASIL, 2015h).

Assim, no biênio de 2007-2008, foi estabelecido o Termo de Adesão Estadual. Com essa fase, foi estabelecida a responsabilidade dos estados como órgão gestor do Sistema Único de Assistência Social para o SUAS, em consideração ao disposto na NOB/RH/SUAS (BRASIL, 2015h).

A Portaria n. 350/2007 significou um reordenamento institucional da estrutura das secretarias de assistência social dos estados, inclusive adequando-as ao regimento interno para o pleno exercício das funções essenciais da gestão, ajustando a estrutura e o quadro de pessoal às novas organizações e funções da Secretaria de Assistência Social e, por fim, a adequação da estrutura pela gestão do trabalho através da capacitação (BRASIL, 2015h).

Com essa Portaria, os estados assumiram uma postura estratégica com o objetivo de facilitar a gestão das ações de assistência social no combate à inóxia. Por essa perspectiva, o Parágrafo Único, do art. 3º, da Portaria n. 350/2007 prevê que os estados e o Distrito Federal “[...] poderão apresentar prioridades regionais conforme suas especificidades territoriais” (BRASIL, 2015h). Isso significa que os mesmos territórios e microrregiões devem ser levados em consideração na demanda dos novos serviços.

Aos estados, foi dada, ainda, a responsabilidade de fornecer apoio na estruturação e na implantação dos Centros de Funcionamentos de Assistência Social (CRAS), que são unidades de política estatal descentralizadas e principal porta de entrada do Sistema Único de Assistência Social (Suas). Devido a sua alta capilaridade nos territórios, são responsáveis pela organização e oferta de serviços da Proteção Social Básica nas áreas de vulnerabilidade e risco social. Nesses termos, os estados, para o recebimento de recursos financeiros e operacionais, devem estruturar uma central de atendimento (BRASIL, 2015h).

Uma outra exigência imposta pela União aos estados é dar apoio aos municípios no acompanhamento das famílias que recebem benefícios do Programa Bolsa Família que não estejam inadimplentes com as condicionalidades do Programa. Assim, o estado deve

incentivar os municípios no cadastramento dessas famílias e ainda auxiliar no cumprimento das condicionalidades (BRASIL, 2015h).

Os estados ficaram, também, responsáveis pela capacitação, coordenação gerenciamento e cofinanciamento de programas de capacitação de gestores, profissionais, conselheiros e prestadores de serviços ligados ao Bolsa Família. Assim, esses devem elaborar um plano de capacitação voltado a gestores, com a proposta de instalação e coordenação do sistema estadual de informação e monitoramento das ações de assistência social (BRASIL, 2015h).

Como no caso dos municípios, para os estados participarem do Bolsa Família devem aderir a um Termo de Adesão. Para isso, esses entes da federação encaminham o Termo assinado para o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, apontando as estratégias dos coordenadores, com prioridades definida, e os meios e táticas que devem estar previstos nos planos plurianuais de estados e Distrito Federal e em seus orçamentos (BRASIL, 2015h).

Com a instituição da Portaria n. 76, de 6 março de 2008, que “[...] estabelece normas e critérios e procedimentos para a adesão dos estados ao Programa Bolsa Família e ao CadÚnico de Programas Sociais do Governo Federal e para o apoio à gestão estadual desses programas” (BRASIL, 2008), tem início a Segunda Fase de Aprimoramento da Gestão Estadual. Essa fase está mais voltada para o aprimoramento da gestão estadual do Programa Bolsa Família do que para a área da assistência social, que foi a característica da fase anterior. Com a referida Portaria, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome firma um acordo com os estados, qual seja: aqueles que aderissem formalmente aos objetivos e metas nas áreas de assistência social, educação, saúde e planejamento receberiam recursos técnicos, financeiros e institucionais do governo (BRASIL, 2014d).

Seguindo o protocolo definido pelo governo federal para os estados participarem do Bolsa Família, esses foram instados a constituírem um colegiado intersetorial, ou seja, uma coordenação do Programa, composto pelas três áreas estratégicas de combate à inóxia, educação, saúde e assistência social, além do que se exigia, ainda, um planejamento de como essas áreas iriam ser desenvolvidas sem que uma prejudicasse a outra. Dessa forma, o gestor estadual deveria criar um plano de trabalho em que constasse um diagnóstico da situação do território, das ações a serem implementadas, dos resultados esperados e das formas de monitoramento (BRASIL, 2014d).

Os estados que cumprissem esse protocolo tornar-se-iam elegíveis para o recebimento de investimentos para gestão e aprimoramento do Programa em seus territórios. Os recursos

seriam repassados diretamente do Fundo Nacional de Assistência Social para os Fundos Estaduais de Assistência Social. A parte que cada estado receberia corresponderia à soma dos valores apurados para cada um dos meses que integram o respectivo bimestre (BRASIL, 2014d).

Pela Portaria n. 76/2008, foi criado o Índice de Gestão Descentralizada Estadual (IGD-E), objetivando estabelecer e padronizar valores impostos aos estados, com o intuito de coordenar as suas ações. Esse é um mecanismo importante para coordenação do governo federal na fiscalização das ações estaduais, que ajuda a avaliar os aspectos fundamentais do Bolsa Família (BRASIL, 2014d).

Os estados ficaram, também, responsáveis por promover o *feedback* com a gestão intersetorial dos municípios, disponibilizando apoio técnico institucional com as áreas da assistência social, educação, saúde e planejamento. Assim, ajudariam a estimular o cadastramento e a atualização cadastral pelos municípios; o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades das famílias beneficiárias; o incentivo aos municípios para o estabelecimento de parcerias com órgãos e instituições municipais, governamentais e não governamentais; articular ações e programas complementares. Cada um desses elementos têm um peso que pode ser visualizado no quadro abaixo (BRASIL, 2014d).

Quadro 8 – Quadro sinóptico – valores correspondentes aos fatores do IGD-E

Valores correspondentes aos fatores do IGD-E		
Fator	Condição	
I	IGD-E superior a 0,6	1
	IGD-E inferior a 0,6	0
II	Aderiu ao SUAS	1
	Não aderiu ao SUAS	0
III	Existe Comissão Intersetorial	1
	Não existe Comissão Intersetorial	0
IV	Lançou no SUASWeb a comprovação dos gastos do IGD-E	1
	Não lançou no SUASWeb a comprovação dos gastos do IGD-E	0
V	CEAS registrou no SUASWeb a aprovação total dos gastos do IGD-E	1
	CEAS não registrou no SUASWeb a aprovação total dos gastos do IGD-E ou aprovou parcialmente	0

Fonte: Brasil (2012).

O IGD-E serve como parâmetro para o governo federal impor sanções aos estados. Se um estado obtiver um somatório inferior a 0,6 e for comprovado o uso irregular dos recursos financeiros, serão interrompidos os repasses, além do que será aberta uma investigação e, caso sejam comprovadas as irregularidades, os repasses serão bloqueados até a sua regularização. Com isso, é possível evidenciar que mesmo que estado tenha uma série de responsabilidades, as ações mais relevantes são tomadas no âmbito do governo federal (BRASIL, 2014d).

4.4 Articulação intersetorial e estratégia de combate à pobreza

O que chuleia toda a estrutura do Bolsa Família é a gestão intersetorial. Embora a política social do governo federal seja bastante centralizada, seus mecanismos de coordenação têm produzido uma maior transparência e certa “descentralização” na aplicação da política nos estados e municípios.

Ora, a ideia de alívio imediato da pobreza está ligada à noção de transferência de renda, que, na concepção do Bolsa Família, não se reduz somente a elementos materiais, à medida que busca empoderar as famílias em estado de vulnerabilidade e de penúria. É nessa lógica que o Programa prima pela necessidade das condicionalidades de saúde e de educação, pois busca romper a pobreza intergeracional. O Programa parte do pressuposto de que a questão da inóxia não pode ser mais tratada somente da perspectiva do PNB ou de questões puramente econômicas.

É por essa compreensão que a gestão intersetorial enleou estados e municípios no projeto de combate à inóxia no Brasil. A partir de uma legislação definida pelo governo federal, esses entes uniram esforços à União para implementar um grande projeto de transferência de renda no país que fosse capaz de associar o combate às vulnerabilidades ao compromisso com a saúde e com a educação das crianças e dos adolescentes, saúde da mulher, controle social, *accountability* etc.

Assim, a gestão intersetorial procurou impor boas práticas para os entes federados, em nível local e regional, transformando-os em agentes ativos das políticas sociais do governo federal. Assim, estados e municípios possuem responsabilidades atribuídas por outrem na área de gestão dos benefícios. Aos estados e municípios são dadas a coordenação e a implementação do Programa. Como os documentos oficiais argumentam, esses têm papel de promotores do desenvolvimento, ou seja, atribuem responsabilidade, estimulando a ação local qualificada e fornecendo apoio técnico.

Os estados e os municípios são agentes responsáveis pela gestão local dos benefícios, em parceria com o Ministério de Desenvolvimento Social, que representa o governo federal. Assim, na lógica da coordenação federativa brasileira, foi delegada a esses entes o papel secundário de dirigir no espaço doméstico as políticas sociais da União e, com mais esmero, o Programa Bolsa Família, que é justamente o Programa que o governo federal elegeu como prioritário a partir de 2003.

Como se percebe pela análise dos documentos, portarias, decretos, medidas provisórias, leis etc., estados e municípios foram reduzidos a gestores locais do Programa, que coordenam a relação com as famílias beneficiadas, fazendo o *feedback* entre contexto social dessas famílias e a modalidade adequada de benefício a receber. É por isso que, no caso dos municípios, especificamente, compete verificar periodicamente se as famílias vinculadas ao Bolsa Família e aos Programas Remanescentes atendem aos critérios de elegibilidade traçados pelos respectivos Programas, utilizando-se, para isso, de técnicas de amostragem estatística, de modo a adequar os benefícios financeiros ao novo contexto familiar.

Mas, a relação é diretamente com a Secretaria Nacional de Renda e Cidadania. Os municípios, por exemplo, devem informar os casos de deficiências ou irregularidades identificadas na prestação dos serviços de competência ao Agente Operador Credenciado (Caixa Econômica Federal) na localidade ou a um correspondente bancário. São questões dessa natureza que levam a inferir que o Programa Bolsa Família tem estimulado um processo de descentralização operacional ou de recentralização das políticas sociais brasileiras.

Um dos exemplos empíricos dessa descentralização operacional é a política de condicionalidades imposta às famílias, aos estados e aos municípios. Apesar de fazerem parte de uma federação e serem membros autônomos dessa, não têm autonomia ou soberania para flexibilizarem essa exigência do governo federal. Estados e municípios devem cumprir o *script* traçado no âmbito da União. Sem isso não recebem os recursos; ficam inadimplentes. Mesmo que o acompanhamento das condicionalidades seja realizado de maneira intersetorial e, à primeira vista, pareça que está em curso um amplo processo de descentralização de política, como acontece em uma federação tradicional, no Brasil, ainda está em curso um modelo que tende para o centro.

É nessa lógica que os Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, da Educação, da Saúde e a Secretaria Nacional de Renda e Cidadania assumiram um papel proeminente não somente da implementação do Programa Bolsa Família, mas de toda a política social do governo federal. O objetivo dessas instituições é acompanhar e monitorar os

compromissos assumidos por estados e municípios em toda a cadeia de implantação e execução dessa política: planos, programas, projetos etc.

A gestão intersetorial forja que os compromissos assinados no Termo de Compromisso sejam articuladamente acompanhados pelo governo federal. Nesse sentido, a coordenação federativa em que se busca o ajustamento e o compartilhamento de decisões entre os estados, os municípios, a partir da ótica da União, não se consubstancia em uma administração do Bolsa Família ou das políticas sociais em um sistema que enfatiza a dispersão da autoridade e das atribuições do poder central entre entes federados, mas a descentralização operacional, para se atingir determinados fins.

Nesses termos, ao se procurar fortalecer estados e município, tenta-se conseguir executar as ações necessárias para atingir as metas impostas pelo governo federal, para aliviar a pobreza crônica no Brasil e quebrar seu ciclo intergeracional. É nesse sentido que a gestão intersetorial procura articular uma coordenação intergovernamental que envolve esses entes federados. Por isso, o objetivo dessa estratégia é potencializar os recursos locais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O atual estudo levou em consideração o modelo de gestão intersetorial, focando no arranjo federativo brasileiro. Procurou-se saber se esse arquétipo de gestão fortalecia ou enfraquecia o pacto federativo brasileiro. A pesquisa nos encaminhou para uma resposta negativa, à medida que o desenho, os recursos, o marco legal e as principais decisões referentes ao Programa Bolsa Família estão centralizados na União.

Essa constatação do fortalecimento da investigação da hipótese central defendia que o Programa Bolsa Família descentralizava a execução e a implementação e não o desenho institucional do Programa. Isso significa dizer que a gestão intersetorial não foi capaz de provocar o estímulo da cooperação nos moldes do federalismo cooperativo defendido pela Constituição de 1988.

Mesmo o discurso oficial afirmando que a gestão intersetorial seria as bases para uma espécie de profederalismo cooperativo, em que entes autônomos prestariam assistência mútua uns aos outros, à medida que não dispõem de todos os recursos para satisfazer suas necessidades internas, o que de fato acontece é uma centralização das ações do governo federal. Seria essa interdependência que teria forjado o aparecimento de um sistema de mútua ajuda e a gestão intersetorial é o fundamento da mesma.

Por essa lógica, o Governo Federal defende que as competências que, segundo o desenho institucional, estão centradas na União promoveriam uma espécie de integração dos entes-membros da União, sem comprometer a autonomia das instâncias subnacionais. Porém, diante da baixa capacidade econômica dos entes federativos de formularem programas sociais efetivos e dos seus desenhos institucionais mostrarem-se ineficientes na distribuição de serviços públicos de qualidade, a coordenação federativa passou a ser um elemento fundamental para a implantação de políticas sociais, de distribuição de renda, redução das desigualdades sociais, regionais e para o fornecimento de serviços sociais de qualidade.

O programa Bolsa Família é um dos principais responsáveis pela consolidação desse movimento de coordenação federativa. Essa realidade está presente desde as políticas instituídas durante o governo de FHC.

Assim, a coordenação federativa centraliza as políticas sociais a partir de três eixos: saúde, educação e assistência social. No primeiro caso, visa a sanar problemas nos repasses de recursos, condicionalidades etc. Dessa forma, objetiva fortalecer a burocracia do poder central no sentido de fornecer serviços de saúde com eficácia. Para isso, o Ministério da Saúde melhorou o sistema de informação. Além disso, foi promovido um processo de qualificação de aperfeiçoamento de pessoal para assistir ao Programa Bolsa Família.

No que se refere ao Ministério da Educação, esse ficou imbuído de acompanhar as condicionalidades das famílias no que se refere às questões educacionais como: a frequência escolar, dos alunos de 6 a 17 anos. Este órgão tem a função de estabelecer as diretrizes operacionais e promover a capacitação dos gestores municipais e estaduais, promovendo a gestão intersetorial entre os demais entes da federação e o Governo Federal, representado pelo Ministério de Desenvolvimento Social e pela Secretaria Nacional de Renda e Cidadania.

Quanto à área da assistência social, a coordenação federativa centra-se principalmente no âmbito do Ministério de Desenvolvimento Social e Secretaria Nacional de Renda e Cidadania. Nesse contexto, ocorreu o reordenamento das funções dos municípios e estados, em que passaram a ser agentes operacionais do sistema, principalmente quando se trata de mapear as famílias, buscando nelas o cumprimento as condicionalidades.

É nesse sentido que a coordenação federativa passou a ser um mecanismo utilizado pelo Governo Federal para corrigir no setor social as deficiências do federalismo brasileiro, marcado pela competição e por práticas predatórias. Assim, as políticas sociais e o gerenciamento do Programa Bolsa Família foram apresentados como uma forma de combater práticas predatórias existentes no dia a dia de um federalismo que deveria ser cooperativo e se tornou competitivo.

Destarte, o movimento de coordenação federativa, apesar de ter em vista a descentralização das políticas sociais brasileiras e a marcação de um ponto de inflexão com o Programa Bolsa Família para uma nova fase de descentralização dessas políticas, não foi capaz de realizar o que foi prometido de antemão.

O que se percebeu foi um processo de recentralização dos programas sociais com a criação do Programa Bolsa Família. O Governo Federal assumiu a sua gestão do Programa, deixando para os estados e municípios basicamente a execução do mesmo. É que a estruturação, a definição e a aplicação dos recursos do Programa, aprioristicamente, ficam a cargo da União.

O que se constatou com essa pesquisa é que o que foi descentralizado de fato foi a execução do Programa Bolsa Família e de outras políticas sociais do Governo Federal, ou seja, houve um processo de descentralização operacional, em que determinadas atividades e procedimentos foram afastados do centro – do Governo Federal.

Os documentos e Leis que tratam do combate à inóxia no Brasil, da política social e do Programa Bolsa Família apontam para esse processo de descentralização operacional, que delega aos estados e municípios basicamente a execução dos Programas sociais. O Bolsa Família segue esse paradigma, servindo como um exemplo para os demais planos, programas e projetos do Governo Federal.

Assim, mesmo com a unificação de programas sociais no Governo Central, como foi o caso do Bolsa Escola, isso não significou um processo de descentralização nos moldes clássicos, pois os entes federativos não tiveram autonomia para moldarem as políticas de combate à pobreza e redistribuição de renda conforme as suas demandas e os objetivos políticos de cada estado e municípios.

Dessa forma, pode-se constatar que a coordenação federativa dos Programas e do Bolsa Família se deu por uma combinação logística e infraestrutural, em que estados, Distrito Federal e municípios se consorciaram como meros executores das políticas do Governo Federal. Essa reforma significou o surgimento de várias instituições como o Ministério de Desenvolvimento Social, Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, Caixa Econômica Federal e de uma série de mecanismos que, em alguns casos, passou por aperfeiçoamento, a exemplo do CadÚnico e outros recursos como os Índices de Gestão Descentralizada Estadual e Municipal. Não se pode esquecer o recurso fundamental que permite interligar todos esses elementos que é gestão intersetorial, que conjuga esforços tanto nas instâncias subnacionais quanto na sociedade civil e ministérios.

Com isso, a coordenação federativa e gestão intersetorial do Programa Bolsa Família podem ser definidas como recursos de descentralização de ações operacionais, *id est*, da execução do Programa nos estados, Distrito Federal e municípios. Mas, por outro lado, há outros recursos institucionais, financeiros e tecnológicos na União que definem e centralizam a concessão de benefícios para o público-alvo, conforme os critérios definidos pela legislação do Governo Federal.

Outro aspecto do programa Bolsa Família está no fato de o Governo Federal contar com importantes mecanismos de coordenação (CadÚnico, IGD-E, IGD-M etc.) que consistem em instrumentos tecnológicos e institucionais capazes de mapear as famílias e as desigualdades regionais e se o controle dos gastos e verificação dos recursos financeiros estão sendo aplicados corretamente, se potencializam a capacidade de controle e poder crucial do Governo Federal, no sentido de este nortear e submeter a sanções as ações das unidades subnacionais. Assim, a coordenação federativa vai muito além de um processo de descentralização nos moldes tradicionais. É por isso que se corrobora com a hipótese dessa pesquisa, ao defender que o Programa Bolsa Família se restringe a descentralizar a execução e a implementação da política de combate à pobreza e redistribuição de renda e não o desenho institucional dessa política.

É obedecendo essa lógica que se defende que o que vem ocorrendo no Brasil é um processo de descentralização operacional das políticas sociais, voltado para a obtenção de resultados. A capilaridade dessa descentralização se reduz a aplicação procedimental, a cumprimento protocolar por parte dos entes federados.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. A Coordenação federativa no Brasil: a experiência do Período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 24, p. 41-67, jun. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n24/a05n24.pdf>>. Acesso em: 7 jul. 2015.
- _____. *Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1998.
- _____. *Redes Federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no Grande ABC*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Série Pesquisas, n. 24, 2001.
- _____. Três agendas, seus resultados e um desafio: balanço recente da administração pública federal brasileira. *Revista de Ciências Sociais da PUC*, Rio de Janeiro, edição especial, p. 119-142, dez. 2011. Disponível em: <<http://desigualdadediversidade.soc.puc-rio.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?tpl=home>>. Acesso em: 14 mar. 2015.
- _____; COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. *Reforma do estado e o contexto brasileiro*. São Paulo: Konrad Adenauer, 1998.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares. Recentralizando a Federação. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, n. 24, p. 29-40, jun. 2005. Disponível em: <<http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs/index.php/rsp/article/view/3715>>. Acesso em: 14 mar. 2015.
- ANDRADE, Reinaldo Santos. Pacto federativo brasileiro: mesorregiões, regiões integradas de desenvolvimento e consórcios públicos. In: Encontro Nacional dos Geógrafos. Crise, Práxis e autonomia: espaço de resistência e de esperança espaço de diálogos e práticas, 16, Porto Alegre, 2010. *Anais...* Porto Alegre: Associação Brasileira de Geografia. 2010. p. 1-14. Disponível em: <[file:///C:/Users/Mailson%20Rodrigues/Downloads/download\(1952\)%20\(3\).PDF](file:///C:/Users/Mailson%20Rodrigues/Downloads/download(1952)%20(3).PDF)>. Acesso: 19 jul. 2015.
- ARRETCHE, Marta. *Democracia, federalismo e descentralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV/Fiocruz, 2012.
- _____. *Estado, federalismo e políticas sociais determinantes e descentralização*. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.
- BAGGIO, Roberta Guimarães. *Federalismo no contexto de nova ordem global: perspectiva de (re) formulação da federação brasileira*. Curitiba: Juruá, 2012.
- BERCOVICI, Gilberto. A descentralização de políticas sociais e o federalismo cooperativo brasileiro. *Revista de Direito Sanitário*, v. 3, n. 1, p. 13-28, mar. 2002. Disponível em: <[file:///C:/Users/Raimundo/Downloads/81291-112936-1-SM%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Raimundo/Downloads/81291-112936-1-SM%20(1).pdf)>. Acesso em: 7 jul. 2015.
- BORGES, André. Governança e política educacional: a agenda recente do Banco Mundial. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, n. 52, 2003, p. 125-217. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcso/v18n52/18069.pdf>>. Acesso em: 24 dez. 2014.

BRASIL. *Constituição da República Federativa Brasileira*: texto consolidado até a Emenda Constitucional nº 64 de 04 de fevereiro de 2010, Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_04.02.2010/CON1988.pdf>. Acesso em: 7 jul. 2014.

_____. *Decreto n. 5.209, de 17 de setembro de 2004*. Regulamenta a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências, 2004a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5209.htm>. Acesso em: 18 jul. 2014.

_____. *Decreto nº 3.877*. Institui o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. Brasília: 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3877.htm>. Acesso em: 18 jul. 2014.

_____. *Decreto nº 6.135*. Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências. Brasília, 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6135.htm>. Acesso em: 18 jul. 2014.

_____. *Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004*. Brasília, 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm>. Acesso em: 7 jul. 2014.

_____. *Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001*. Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação – “Bolsa Escola”, e dá outras providências. Brasília, 11 de abril de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10219.htm>. Acesso em: 7 jul. 2014.

_____. *Medida provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003*. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas_2003/132.htm>. Acesso em: 7 jul. 2014a.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc). *Caderno de Orientações e Legislação do Programa Bolsa Família e Cadastro Único*. 2013. p. 7. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/biblioteca/secretaria-nacional-de-renda-de-cidadania-senarc/cadernos/caderno-de-orientacoes-e-legislacao-do-programa-bolsa-familia-e-cadastro-unico/arquivos/6_3%20CADERNO%20ORIENTACOES%20-2.pdf/download>. Acesso em: 2 jun. 2014.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). *Senarc*. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/aceso-a-informacao/estrutura/secretaria-nacional-de-renda-de-cidadania/senarc-institucional-1>>. Acesso em: 18 jul. 2015a.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Instância do Controle Social. Brasília. 2009. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/capacitacao/arquivos/apostilas/instancias-de-controle-social.pdf>>. Acesso em: 18 jul. 2015b.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). *Manual de Gestão do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal*. Brasília, 2012a. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/biblioteca/secretaria-nacional-de-renda-de-cidadania-senarc/manuais/manual-de-gestao-do-cadastro-unico-para-programas-sociais-do-governo>>

federal/arquivos/Manual%20do%20Cadastro%20Unico.pdf/download>. Acesso em: 18 jul. 2015.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). *Condicionalidades*. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/condicionalidades>>. Acesso em: 3 maio 2015c.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). *Manual do índice de gestão descentralizada municipal do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único*. Brasília: 2012. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/gestao-descentralizada/Caderno%20do%20IGDM%202012b.pdf/view>>. Acesso em: 18 jul. 2015.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). *Manual do índice de gestão descentralizada estadual do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único*. Brasília: 2012. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/gestao-descentralizada/arquivos/caderno-do-igde-2012c.pdf/download>>. Acesso em: 18 jul. 2015e.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. *Funcionamento das Instâncias de Controle Social*. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/controle-social/funcionamento-da-ics,2015>>. Acesso em: 16 mar. 2015d.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. *Informe Bolsa Família*, Brasília, n. 436, 16 out. 2014b. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/informes/informegestores/Informe_P20436,P20Intersectorialidade.pdf.pagespeed.ce.c3VKUWRKNs.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2015.

_____. *Portaria 3.789, de 17 de novembro de 2004*. Estabelece atribuições e normas para o cumprimento da Condicionalidade da Frequência Escolar no Programa Bolsa Família. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/legislacao-1/portarias/2004/Portaria_P20Interministerial,P203789,P2017-11-04.pdf.pagespeed.ce.RYfj4AUO_w.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2015e.

_____. *Portaria Interministerial n. 2.509, de 18 de novembro de 2004*. Dispõe sobre as atribuições e normas para a oferta e o monitoramento das ações de saúde relativas às condicionalidades das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/aceso-a-informacao/legislacao/mds/portarias/2004/Portaria_P20Interministerial,P20no,P202.509-,P20de,P2018,P20de,P20novembro,P20de,P202004.pdf.pagespeed.ce.VEB_CTZe4K.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2015f.

_____. *Portaria n. 246, de 20 de maio 2005*. Aprova os instrumentos necessários à formalização da adesão dos municípios ao Programa Bolsa Família, à designação dos gestores municipais do Programa e à informação sobre sua instância local de controle social, e define o procedimento de adesão dos entes locais ao referido Programa. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/legislacao1/portarias/2005/Portaria,P20GM,P20MDS,P20246,P2020-5-05.pdf.pagespeed.ce.XkiAcGqwDQ.pdf>>. Acesso em: 12 jul. 2015g.

_____. *Portaria n. 350/2007*. Dispõe sobre a celebração do Pacto de Aprimoramento da Gestão dos Estados e do Distrito Federal no contexto do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único. Disponível em:

<<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/legislacao1/portarias/2007/Portaria%20GM%20MDS%20350%2003-10-07.pdf>>. Acesso em: 13 jul. 2015h.

_____. *Portaria n. 360, de 12 de julho de 2005b*. Estabelece normas e critérios relativos a transferência de recursos financeiros e municípios, estado, Distrito Federal destinado à implementação e desenvolvimento do Programa Bolsa Família e à manutenção e aprimoramento do Cadastro Único para Programas Sociais. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/legislacao1/portarias/2005/Portaria,P20GM,P20MDS,P20360,P2012-07-05.pdf.pagespeed.ce.Z4HPNzPV5M.pdf>>. Acesso em: 12 jul. 2015i.

_____. *Portaria N. 754, de 20 de outubro de 2010*. Estabelece ações, normas, critérios e procedimentos para o apoio à gestão e execução descentralizadas do Programa Bolsa Família, no âmbito dos municípios, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/legislacao-1/portarias/2010/Portaria_nb0_754-2010_-_1a_REPUBLICACaO_-_Partes1-2e3.pdf>. Acesso em :17 jul. 2014c.

_____. *Portaria nº 76, de 6 de março de 2008*. Estabelece normas, critérios e procedimentos para a adesão dos Estados ao Programa Bolsa Família e ao Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal, e para o apoio à gestão estadual desses programas. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/legislacao-1/portarias/2008/Portaria_GM_MDS_76_06-03-08-1.pdf.pagespeed.ce.rQmJ2Rek W6.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2014d.

_____. Senado Federal. Consultoria legislativa. *Estudo nº 273, de 2003*. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/comissoes/cas/es/ES_ProgTransf.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2014e.

CAMARGO, Aspásia. Federalismo cooperativo e o princípio da subsidiariedade: notas sobre a experiência recente do Brasil e da Alemanha. In: HOFMEISTER, Wilhelm; CARNEIRO, José Mário Brasiliense. *Federalismo na Alemanha e no Brasil*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Série Debates, n. 22, 2001.

CAMPOS, Claudinei José Gomes. Método de análise de conteúdo: ferramenta para a análise de dados qualitativos no campo da saúde. *Revista Brasileira de Enfermagem* v. 57, n. 5, Brasília, Sept./Oct. 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/reben/v57n5/a19v57n5.pdf>>. Acesso em: 21 jul. 2015.

CAVALCANTE, Luiz. Programa Bolsa Família: descentralização, recentralização ou gestão em rede? *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 1, n. 60, p. 29-46, jan./mar. 2009. Disponível em: <<http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/9/7#>>. Acesso em: 14 mar. 2015.

CECCHINI, Simone; MADARIAGA, Aldo. *Programas de transferencias condicionadas balance de la experiencia reciente en América Latina y el caribe*. Santiago: CEPAL/ONU, 2011. Disponível em: <CEPAL, Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe [en línea]. Disponível em: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/27854/S2011032_es.pdf?sequence=1>. Acesso em: 18 ago. 2015.

COMERLATTO, Duni et al. Gestão de políticas públicas e intersectorialidade: diálogo e construções essenciais para os conselhos municipais. *Revista Katálysis*, Florianópolis v. 10, n. 2, p. 265-271, jul./dez. 2007.

COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. A dinâmica institucional da cooperação intergovernamental em estados federados: o caso brasileiro em perspectiva comparada. In: SERAINE, Ana Beatriz Martins dos Santos; SANTOS JUNIOR, Raimundo Batista; MIYAMOTO, Shiguenoli (Org.). *Estado, desenvolvimento e políticas públicas*. Teresina: Ed Uninijui; EdUFPI, 2008, p. 185-221.

CUNHA, Rosani Evangelista da; PINTO, Bruno Henrique Benfica da Câmara. *O Programa Bolsa Família como estratégia para redução da pobreza e os processos de cooperação e coordenação intergovernamental para sua implementação*. s/d. Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org/publications/mds/19M.pdf>>. Acesso em: 18 jul. 2015.

ESTADO DE SÃO PAULO. O município na Federação brasileira. *Programa de Gestão Governamental*. Curso de Planejamento e Orçamento do Município. São Paulo, 2009. Disponível em: <http://pgg.fundap.sp.gov.br/plan/pdfs/Capitulo_1.pdf>. Acesso em: 7 jul. 2015.

HOFFMANN, Rodolfo. Desigualdade e pobreza no Brasil no período 1979-90. *RBE*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 49, p. 277-294, abr./jun. 1995. Disponível em: <<http://biblioteca.digital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/viewFile/641/7990>>. Acesso em: 18 jul. 2015.

HUNTINGTON, Samuel P. *A terceira onda: a democratização no final do século XX*. São Paulo: Ática, 1994.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. Redistribuição e Desenvolvimento? A economia política do Programa Bolsa Família. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, p. 53- 83, mar. 2009.

KUGELMAS, Eduardo. A evolução do regime federativo no Brasil. In: CARNEIRO, José Mário Brasiliense; HOFMEISTER, Wilhelm (Org.). *Federalismo na Alemanha e no Brasil*. São Paulo: Editora Konrad Adenauer, 2001. p. 29-48.

LICIO, Elaine Cristina; MESQUITA, Camile Sahb; CURRALERO, Claudia Regina Baddini. Desafios para a coordenação intergovernamental do programa Bolsa Família. *RAE-Revista de Administração de Empresas*, v. 51, n. 5, p. 458-470, set.-out., 2011.

LOTHA, Gabriela Spanghero; BITELMAN, Marina; GONÇALVES, Renata. A coordenação federativa de políticas públicas: uma análise das políticas brasileiras nas últimas décadas. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 19, n. 64, p. 2-18, jan./jun. 2014. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/5817/25223>>. Acesso em: 22 jul. 2015.

MARTINS, Renata. *Bolsa Família: confira o passo a passo para participar do programa*. Disponível em: <<http://www.ebc.com.br/cidadania/2013/07/bolsa-fam%C3%ADlia-confira-passo-a-passo-participar-programa#1>>. Acesso em: 1º maio 2015.

MAURIEL, Ana Paula Ornellas. Fundamentos do combate à pobreza na contemporaneidade: Amartya Sen e perspectiva do desenvolvimento humano. In: SERAINE, Ana Beatriz Martins dos Santos; SANTOS JUNIOR, Raimundo Batista; MIYAMOTO, Shiguenoli (Org.). *Estado, desenvolvimento e políticas públicas*. Teresina: Ed Uninijui; EdUFPI, 2008, p. 29-48.

MAURIEL; Ana Paula Ornellas et al. Financiamento da política social, desenvolvimento e gestão da pobreza no Brasil nos anos 2000. *Revista Conexão Política*, Teresina, v. 2, n. 2, p. 77-97, ago./dez. 2013. Disponível em: <file:///C:/Users/Mailson%20Rodrigues/Downloads/2970-10089-1-PB%20(4).pdf>. Acesso em: 18 jul. 2015.

NASCIMENTO, Aline Fátima do; REIS, Carlos Nelson dos. *Os programas de transferência condicionada de renda na América Latina: especificidades de uma realidade que se mantém*. Disponível em: <file:///C:/Users/Ilza%20Cardoso/Downloads/OS_PROGRAMAS_DE_TRANSFER%20ANCIA_CONDICIONADA_DE_RENDA_NA_AM%20RICA_LATINA-_especificidades_de_uma_realidade_que_se_mant%20m.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2014.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. *Revista Lua Nova*, n. 44, p. 27-54, 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n44/a03_n44.pdf>. Acesso em: 1º jul. 2015.

OMETTO, Ana Maria H.; FURTUOSO, Maria Cristina O.; SILVA, Marina Vieira da. Economia brasileira na década de oitenta e seus reflexos nas condições de vida da população, *Revista de Saúde Pública*, n. 29, v. 5, 1995. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsp/v29n5/11.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2015.

PETERSEN, Aurea Tomatis. O papel dos organismos multilaterais na definição das políticas sociais brasileiras a partir dos anos noventa. In: GUIMARÃES, Gleny Terezinha Guimarães; EIDELWEIN, Karen (Org.). *As políticas sociais brasileiras e as organizações internacionais financeiras*. Porto Alegre: Editora Edipucs, 2010. p. 33-51.

RAMOS, Sílvia; AMARAL, Carlos. *Programas de Renda Mínima e Bolsa-Escola: Panorama Atual e Perspectivas*. Disponível em: <http://iets.inf.br/biblioteca/Programas_de_renda_minima_e_Bolsa_Escola.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2015.

SANTOS JUNIOR, Raimundo Batista dos; OLIVEIRA, Maílson Rodrigues. *Inclusão social e políticas de combate à pobreza: a geração de tecnologia social brasileira e sua exportação para outros países*. IX ENCONTRO DA ABCP, Brasília, DF, 04 a 07 de agosto de 2014. Disponível em: <http://www.encontroabcp2014.cienciapolitica.org.br/resources/anais/14/1416832029_ARQUIVO_VersaoFinalrevisada-ABCP-Raimundo_Junior_e_Mailson_Rodrigues.Revisado-Copia.pdf>. Acesso em: 16 set. 2014.

SANTOS, Natalia Navarro. *A intersetorialidade como modelo de gestão das políticas de combate à pobreza no Brasil: o caso do Programa Bolsa Família no município de Guarulhos*. 2011. Dissertação (Mestrado em Administração Pública do Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, FGV, São Paulo, 2011. Disponível em: <http://isags-unasul.org/ismoodle/isags/local/pdf/modulo6/intersetorialidade_como_modelo_de_gestao_brasil.pdf>. Acesso em: 7 jul. 2014.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; DI GIOVANNI, Geraldo. *A política social brasileira no século XXI*. São Paulo: Cortez, 2012.

SOARES, Laura Tavares Ribeiro. *Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina*. Petrópolis: Vozes, 2001.

SOARES, Sergei; SÁTYRO, Natália. Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras. *Texto para Discussão Nº 1424*, Brasília, out. 2009.

SOUZA, Celina. Federalismo e Descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, p. 513-560, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582001000300003&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt&userID=-2>. Acesso em: 4 jul. 2014.

_____. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba, n. 24, p. 105-121, jun. 2005. Disponível em: <<http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs/index.php/rsp/article/viewFile/3719/2967>>. Acesso em: 4 jul. 2014a.

_____. Desenho constitucional, instituições federativas e relações intergovernamentais no Brasil pós-1988. In: FLEURY, Sonia (Org.). *Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil & Alemanha*. Rio de Janeiro: FGV, 2006, p. 187-209.

TAVARES, Alessandra Shechettino. *O Federalismo Cooperativo no Brasil: o perfil do estado brasileiro segundo a constituição de 1998*. 2009. Monografia (Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados, 2009. Disponível em: <[file:///C:/Users/Mailson%20Rodrigues/Downloads/federalismo_cooperativo_schettino%20\(11\).pdf](file:///C:/Users/Mailson%20Rodrigues/Downloads/federalismo_cooperativo_schettino%20(11).pdf)>. Acesso em: 7 jul. 2014.

VAZ, Bruno Lyons Ottoni. *Efeito do Programa Bolsa Escola sobre as despesas das famílias*. Dissertação (Mestrado em Economia) - Programa de Pós-Graduação em Economia, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <http://www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/tesesabertas/0410591_06_cap_02.pdf>. Acesso: 26 ago. 2015.

VIANA, Ana Luiza d'Ávila; MACHADO, Cristiani Vieira. *Descentralização e coordenação federativa: a experiência brasileira na saúde*. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csc/v14n3/16.pdf>>. Acesso em: 7 jul. 2015.