

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

Autora: Adriana Paz Lameirão

**A Autonomia Municipal na Implementação
do Programa Bolsa Família**

Porto Alegre

2013

Adriana Paz Lameirão

A Autonomia Municipal na Implementação do Programa Bolsa Família

Artigo de Dissertação apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Maria Izabel S. Noll

Porto Alegre

2013

Adriana Paz Lameirão

A Autonomia Municipal na Implementação do Programa Bolsa Família

Artigo de Dissertação apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Maria Izabel S. Noll

Porto Alegre, 01 de julho de 2013.

Banca Examinadora:

Prof^ª. Dr^ª. Maria Izabel Saraiva Noll – Orientadora
PPGCP/UFRGS

Prof. Dr. André Luiz Marenco dos Santos
PPGCP/UFRGS

Prof^ª. Dr^ª. Lígia Mori Madeira
PPGCP/UFRGS

Prof^ª. Dr^ª. Letícia Schabbach
PPG Sociologia/UFRGS

A Autonomia Municipal na Implementação do Programa Bolsa Família

Resumo

A Constituição brasileira de 1988 estabeleceu um vasto rol de competências comuns entre União, estados e municípios, que passaram a compartilhar a responsabilidade por políticas em diversas áreas. O federalismo cooperativo torna as relações intergovernamentais mais complexas, pois a articulação entre os níveis de governo varia conforme cada política pública, deslocando-se em um *continuum* entre centralização e descentralização. No caso de políticas nacionais, os subníveis de governo têm sido responsáveis pela execução de certas políticas sob forte coordenação e regulação do governo central. É o caso da política de combate à pobreza do governo federal implementada por meio do Programa Bolsa Família (PBF), o qual é por ele financiado, regulado e coordenado, mas executado em parceria com os municípios, que se responsabilizam pelas ações do programa a nível local. Este trabalho procura responder que autonomia tem o município na execução desse programa, tomando como caso a cidade de Porto Alegre. Para tal, utiliza entrevistas semi-estruturadas com membros do Comitê Gestor do Programa Bolsa Família e análise documental da legislação do CadÚnico e do PBF, além de documentos de capacitação e de comunicação do MDS, comparando a normatização constante neles com os procedimentos adotados pela gestão local do programa. Essa comparação permite concluir que na arena da formulação, onde são tomadas as decisões sobre o desenho do programa, o município tem pouca incidência, mas na arena da execução do Bolsa Família ele tem maior influência, pois tem autonomia para desenvolver procedimentos próprios para a operacionalização das atividades de sua competência, apesar de toda a normatização existente.

Palavras-chave: Federalismo. Descentralização. Relações Intergovernamentais. Autonomia.

1 Introdução

Um traço distintivo do federalismo é a divisão vertical de poderes entre dois ou mais níveis de governo, com a distribuição de competências entre os entes federados definidas pela Constituição. Nessa forma de governo, o poder é exercido de modo soberano pelos governos

nacional e subnacionais que, em seu território e nas esferas de sua competência, têm autonomia para tomar decisões sobre políticas sem a aprovação dos demais.

Desde a sua gênese, com a nova Constituição para os Estados Unidos elaborada pela Convenção Federal de 1787, até os dias atuais, nos diversos países que adotaram o federalismo, ele tem sido caracterizado por diversos graus de descentralização política, fiscal e variadas atribuições constitucionais dos governos subnacionais (descentralização de políticas, ou de competências)¹. Por esse motivo, ao longo do tempo, esse tipo de arranjo, em algumas conjunturas, representa maior centralização e perda de autonomia dos governos estaduais e municipais e, em outras circunstâncias, maior descentralização, mediante o deslocamento de autoridade política e de recursos dos governos centrais para os governos locais. Em todos esses casos, essa engenharia institucional tem por base uma ideia normativa de uma forma ideal de Estado.

Para Hamilton, um dos autores de “O Federalista”, um Estado ideal deveria ter um governo central com capacidade para “exigir o cumprimento das normas dele emanadas”, o que, na Confederação instituída em 1781, era da alçada dos Estados. Portanto, fazia-se necessário o reforço do poder central para que, realmente, essa instância pudesse ser chamada de governo (LIMONGI, 2006, p. 247). Conforme se pode depreender do contexto no qual os norte-americanos firmaram o pacto federal, a definição sobre o que é federalismo e como deve ser distribuída a autoridade entre os Estados-membros está relacionada com as condições históricas que fazem emergir o contrato original. Por esse motivo, as escolas teóricas sobre federalismo, que sucederam a sua criação, atribuíram pesos distintos à atuação do governo federal.

Para a escola que compreende o federalismo como um processo de centralização política, da qual seu principal representante é Willian Riker (1975), é necessário um governo federal forte, com vasto rol de atividades exclusivas e com primazia decisória e de recursos, para manter a unidade das federações. Já para a escola do federalismo enquanto uma forma de governo descentralizada – ou não centralizada, como prefere Elazar (1987) –, o governo federal deve deter uma quantidade mínima de poderes, imprescindível para assegurar a unidade política e econômica, enquanto que o poder de decisão sobre outras políticas fica a cargo dos governos regionais. (ARRETCHE, 2001; ALMEIDA, 2005; SOUZA, 2008).

¹ Descentralização política é “relativa à possibilidade de que os governos locais sejam eleitos diretamente e tenham mandato próprio, e, portanto, irrevogável pelos níveis superiores de governo”; fiscal é “relativa à participação das receitas e gastos dos governos subnacionais sobre o gasto agregado”; e de competências é “relativa à responsabilidade pela execução de políticas públicas” (ARRETCHE, 2012, p. 147).

Porém, a discussão sobre o raio de ação dos poderes do governo central e dos governos subnacionais não se esgotou na criação do federalismo pelos norte-americanos, mas seguiu-se à implementação desse sistema, tanto nesse país como em outros que adotaram essa forma de governo. Por esse motivo, o federalismo pode ser entendido como “um processo – estruturado por um conjunto de instituições – por meio do qual a autoridade é distribuída e redistribuída” (RODDEN, 2005, p. 17).

Inicialmente, o Estado federal criado pelos norte-americanos era altamente descentralizado, com uma rígida repartição de poderes entre União e estados (as competências exclusivas), o que caracterizava o modelo adotado como federalismo dual. À União competia as decisões sobre os problemas comuns da nação (defesa, relações internacionais, moeda, comércio exterior, entre outros) e aos estados cabia as decisões sobre seus assuntos particulares (educação, saúde, comércio interior, família e etc.).

No decorrer dos anos, porém, essa descentralização foi perdendo força frente às transformações ocorridas no mundo e dava lugar a um poder federal cada vez mais intervencionista. Tal mudança foi consagrada pelo *New Deal* do Presidente Franklin Roosevelt, o primeiro plano importante de intervenção do governo central para reanimar a economia nacional e dos estados. Introduziam-se, assim, as relações e a colaboração entre os níveis de governo. Findava-se a era do federalismo dual e inaugurava-se o federalismo cooperativo, caracterizado pelo compartilhamento de atribuições entre os Estados-membros (as competências comuns).

No modelo cooperativo, o federalismo torna-se um arranjo complexo que não permite simplificar demais as relações intergovernamentais, pois há mais do que uma simples oposição entre centralização e descentralização envolvida, tendo em vista que a articulação entre os entes federativos costuma ser desigual em cada área de ação governamental, resultando em um arranjo com diferentes graus de intervenção do poder federal e, por conseguinte, de centralização ou descentralização. Ademais, de acordo com o grau e forma de redução da importância do papel do governo central, têm-se distintas modalidades de descentralização, e, portanto, com conseqüências dissemelhantes.

A primeira delas diz respeito à "transferência de capacidades fiscais e de decisão sobre políticas para autoridades subnacionais". Em outras palavras, trata-se da descentralização fiscal e de competências, que resultam na redução da intervenção do governo central no território nacional e ampliação da autonomia dos estados e municípios. São diferentes dimensões da descentralização que não são equivalentes e, por isso, não necessariamente acontecem juntas. A segunda delas é a "transferência para outras esferas de

governo de responsabilidades pela implementação e gestão de políticas e programas definidos no nível federal", mantendo a concentração de decisões no governo central. Nessa modalidade, na análise das relações intergovernamentais e da autonomia dos subníveis de governo, é importante fazer-se a devida separação entre execução de atribuições e autonomia decisória: há que se levar em conta a distinção entre quem regula/delibera (*policy decision-making*), e, portanto, tem a autoridade decisória sobre as políticas, e quem executa (*policy-making*), conforme adverte Arretche (2012). Porque, segundo ela, a responsabilidade pela execução de políticas não significa que os governos intermediários e locais tenham autonomia para tomar decisões sobre como serão implementadas as políticas sob sua jurisdição. A última modalidade refere-se ao "deslocamento de atribuições do governo nacional para os setores privado e não-governamental", o que implica uma redução da ação estatal em todos os níveis de governo. (ALMEIDA, 2005, p. 30).

No Brasil, o federalismo enquanto um conceito de valor (BURGESS, 1993) – como uma percepção ideológica e normativa de como o Estado deve ser organizado política e territorialmente – é antecedente à sua institucionalização. Na época do Império, o debate entre centralizadores e federalistas (ou liberais), em meio a um projeto de criação de uma monarquia federal e constitucional, focava-se na oposição entre a centralização como instrumento de criação do Estado nacional e a autonomia das províncias para realizarem seus objetivos e interesses, e, até mesmo, dos municípios, conforme o discurso dos liberais exaltados, como princípio organizador do Estado brasileiro. O ideal federalista, para os liberais de então, sobrepunha-se, até mesmo, à defesa de qual regime político deveria ser adotado. Rui Barbosa resumiu bem esse ideal ao declarar: “ou a monarquia faz a federação, ou a federação faz a república” (apud CAMARGO, 2001, p. 322). (COSER, 2011).

No debate republicano, ganharam maior espaço os argumentos daqueles que defendiam a autonomia, soberania e independência das províncias como o único modelo de federação aceitável. A famosa frase do Manifesto do Partido Republicano, de 1870, ilustra bem o debate da época: “Centralização - desmembramento; descentralização - unidade”. Em 1889, instaura-se a república no Brasil e, em 1891, a Constituição implanta o federalismo dual, conferindo grande poder aos estados e enfraquecendo o governo central. Desde então, “o federalismo [brasileiro] sempre sobreviveu e conviveu com os mais diferentes regimes políticos, inclusive com o autoritarismo” (SOUZA, 2001, p. 8) e as relações de poder entre os governos nacional, regionais e locais deslocaram-se através de um *continuum* entre centralização e descentralização, que em determinados momentos envolviam somente União e estados e em outros abarcavam também os municípios, com ampliação dos recursos

financeiros destes, como ocorreu durante a vigência da Constituição de 1946 e do regime autoritário estabelecido em 1964. (CARVALHO, 2011; CAMARGO, 2001; SOUZA, 2001).

Durante o regime militar, a federação era dominada pela União, que centralizava poder político e financeiro, o que minava as capacidades fiscal e administrativa de estados e municípios, entretanto foi nesse período que se constituíram o Fundo de Participação dos Estados e o Fundo de Participação dos Municípios. Foi por essa razão que as ideias de restringir o poder do governo federal e de descentralização fiscal ganharam força na Assembleia Nacional Constituinte (ANC). Ademais, descentralização e democracia sempre estiveram associadas no Brasil, além disso, nos anos 1980, em diversos países também havia um consenso entre perspectivas políticas distintas de que descentralização significaria consolidação e fortalecimento da democracia e centralização resultaria em práticas não-democráticas de gestão pública. Como resultado desse contexto nacional e mundial, a Constituição de 1988 incorporou múltiplos centros de poder – a União, os estados e os municípios –, que passaram a ter acesso ao poder decisório e à implementação de políticas, bem como aos recursos financeiros (via descentralização tributária e transferências financeiras). Além disso, os três membros constitutivos da federação passaram a compartilhar a responsabilidade por um grande número de políticas, em áreas tais como saúde, educação, habitação, combate à pobreza, entre outras. Com isso,

[...] o modelo cooperativo adotado combinou a manutenção de áreas próprias de decisão autônoma das instâncias subnacionais; descentralização no sentido forte de transferência de autonomia decisória e de recursos para os governos subnacionais e a transferência para outras esferas de governo de responsabilidades pela implementação e gestão de políticas e programas definidos no nível federal (ALMEIDA, 2005, p. 32).

Nesse arranjo complexo que combina divisão de competências e compartilhamento de decisões e políticas, entre “entes autônomos que só atuam conjuntamente se assim o desejarem”, a intervenção estatal requer “mecanismos e arenas institucionais capazes de articular a ação das esferas governamentais, propiciando um ambiente de negociação e cooperação” (ABRUCIO, 2003, p. 237-238). A coordenação entre os níveis de governo, segundo Abrucio (2005), pode ser mais bem desempenhada pelo governo federal.

Por um lado, porque em vários países os governos subnacionais têm problemas financeiros e administrativos que dificultam a assunção de encargos. Por outro, porque a União tem por vezes a capacidade de arbitrar conflitos políticos e de jurisdição, além de incentivar a atuação conjunta e articulada entre os níveis de governo no terreno das políticas públicas (ABRUCIO, 2005, p. 46).

No caso brasileiro, a atuação coordenadora e/ou indutora do governo federal, inicialmente, esteve limitada pela perda de recursos tributários da União imposta pela nova Constituição, pelo fato de o governo federal, em um primeiro momento, ter assumido a

responsabilidade integral pela estabilidade econômica e, ainda, pela inflação crônica, que tornava a transferência de recursos aos estados e municípios instável. No entanto, ele reassumiu a capacidade de exercer o papel coordenador e regulador de determinadas políticas a partir das reformas realizadas nos anos 1990, que permitiu modificar e articular as relações intergovernamentais e o processo de descentralização². Para Arretche (1996, s.p.), o sucesso desse processo descentralizador de políticas públicas requer o fortalecimento do governo central, especificamente, de “suas capacidades administrativas e institucionais na condução e regulação de políticas setoriais implementadas pelos governos subnacionais”, especialmente no Brasil, país caracterizado por desigualdades regionais e pela insuficiência de governos locais de mobilizar recursos próprios para a implementação de políticas nacionais.

De acordo com a autora (2012, p. 150), “os estudos comparados indicam que os governos subnacionais podem ter grande responsabilidade na execução de políticas públicas sob condições de elevada regulação e supervisão por parte dos governos centrais”. A distribuição de competências e de recursos entre os níveis de governo, bem como o desenho peculiar de cada política são o que define a centralidade ou não do governo federal no arranjo cooperativo. Na área da saúde, desde a Constituição Federal de 1988, é dele o controle do processo decisório, pois está encarregado da formulação da política nacional de saúde e, ainda, as transferências condicionadas universais permitem-lhe influenciar as decisões governamentais no plano local quanto à destinação desses recursos. Esse quadro leva Almeida (2005, p. 38) a concluir que “os municípios são executores e gestores de uma política definida no plano federal”. Já na área da educação, o financiamento dessa política ficou a cargo de estados e municípios, o que restringiu o poder de regulação e indução do governo federal. No entanto, emendas constitucionais que criaram o Fundef – no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) – e o Fundeb – no governo Luis Inácio Lula da Silva (Lula) – limitaram a autonomia decisória dos governos estaduais e municipais com relação à destinação dos recursos vinculados à educação³ (ARRETCHE, 2012).

Na área da assistência social, entretanto, os repasses de recursos dos governos federais e estaduais, fundo a fundo, para os municípios confere a estes, expressiva autonomia para formular e gerir políticas. A exceção a essa regra são os programas focalizados de

² Para maior conhecimento sobre os mecanismos de regulação federal introduzidos pelas reformas realizadas nos anos 1990 para modificar e coordenar as relações intergovernamentais e o processo de descentralização ver Abrucio (2005).

³ Fundef: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério. Fundeb: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação. Ambos condicionam a distribuição de recursos de um fundo estadual entre governos estadual e municipais, proporcionalmente à oferta de ensino por cada área de governo.

transferência de renda que, ao converterem-se de políticas locais em política nacional, passaram a ser financiados, regulados e coordenados pelo governo federal, responsável pelo desenho da política, enquanto que aos municípios compete somente parte de sua implementação. Hoje, os vários programas de transferência de renda criados no governo FHC foram unificados, no governo Lula, no Programa Bolsa Família (PBF), no qual o governo federal não só é responsável pela formulação da política como também por parte de sua execução, visto ser ele quem seleciona as famílias e faz o pagamento dos benefícios.

Diante desse panorama, este trabalho objetiva analisar o grau de interferência do município em uma política altamente centralizada como o PBF. Importa conhecer-se que autonomia tem o município na execução desse programa. Para tal, toma-se como caso o município de Porto Alegre. Este trabalho objetiva, especificamente, explicitar as estratégias adotadas por esse município para o cadastramento das famílias no Cadastro Único (CadÚnico) e acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família (PBF), bem como verificar se a gestão local tem desenvolvido e ofertado programas complementares, ações que são da competência dos municípios. A hipótese em que se baseia essa investigação é a de que, dados os mecanismos de coordenação federativa do PBF, a autonomia dos municípios é pequena, porém as decisões e estratégias de ação tomadas afetam a implementação do programa e seus resultados.

Essa hipótese baseia-se na perspectiva de que no ciclo de uma política as decisões não se esgotam na sua formulação, embora essa etapa seja a principal arena de tomada de decisões. Conforme salientam alguns autores (SILVA & MELO, 2000; ARRETCHE, 2001a, 2001b), no processo de implementação decisões essenciais são tomadas pelos agentes executores – que são possibilitadas pela existência de um vasto campo para o comportamento discricionário dos agentes implementadores –, que podem tanto traduzir os objetivos e desenho de programas em uma política efetiva distante daquela concebida pelos formuladores como definir regras de implementação não previstas no desenho original. “Isso significa que, para além da atividade de formulação, os distintos níveis de governo têm espaço para tomar uma série de iniciativas independentemente de autorização legislativa” (ARRETCHE, 2001a, p. 29).

A coleta de dados envolve entrevistas semi-estruturadas com membros do Comitê Gestor do Programa Bolsa Família em Porto Alegre, representantes das áreas de Assistência Social, Educação e Saúde. Para a análise dos dados compara-se as diretrizes presentes na legislação do CadÚnico e do PBF (decretos, instruções normativas, instruções operacionais, leis e portarias), e nos documentos de capacitação (apostilas, guias, manuais) e de

comunicação (os informes Bolsa Família Informa) elaborados pelo MDS com os procedimentos adotados pela gestão municipal do programa, razão pela qual há uma ênfase na dimensão descritiva do Programa. Esse método de análise baseia-se na classificação da avaliação de políticas feita por Figueiredo e Figueiredo (1986), que distinguem entre avaliação de processo e avaliação de impactos, sendo que a primeira é a que importa para os objetivos deste estudo.

Enquanto a avaliação de impactos diz respeito à aferição dos efeitos do programa sobre a população alvo, a avaliação processual visa averiguar se o programa está sendo ou foi implementado de acordo com as diretrizes concebidas para a sua execução e se o seu produto atingirá as metas desejadas (FIGUEIREDO e FIGUEIREDO, 1986, p.110 apud CUNHA, 2001, s.p).

O artigo está dividido em cinco seções, além desta introdutória. A segunda seção aborda a forma como o município de Porto Alegre organiza-se para realizar a gestão do CadÚnico e do PBF. A terceira apresenta o Cadastro Único, sua regulamentação e os procedimentos aplicados no município. A quarta versa sobre as diretrizes do governo federal para o acompanhamento das condicionalidades e as estratégias empregadas no município na execução desta atribuição. A quinta explora a dimensão dos programas complementares e o posicionamento e atuação do município em relação à oferta desses programas. Por último, são apresentadas algumas considerações finais.

2 A gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único em Porto Alegre

O gerenciamento do Programa Bolsa Família é feito por meio do modelo de gestão compartilhada, com competências específicas para cada um dos entes federados.

A gestão federal é realizada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), responsável pela gestão e operacionalização do Bolsa Família e do Cadastro Único, em parceria com os Ministérios da Educação e da Saúde para a gestão das condicionalidades e com a Caixa Econômica Federal para a operacionalização do PBF, encarregada de processar as informações cadastrais enviadas pelos municípios no Cadastro Único e atribuir um Número de Identificação Social (NIS) a cada pessoa cadastrada, e, ainda, organizar e efetuar o pagamento dos benefícios às famílias selecionadas, assim como emitir e entregar o cartão magnético⁴.

⁴ Para uma descrição mais detalhada sobre a gestão federal ver Bichir (2011).

Cabe aos estados e ao Distrito Federal dar apoio aos municípios para a implementação do programa, promovendo a sua capacitação para a realização do cadastramento das famílias no Cadastro Único e a utilização deste para a seleção de famílias para políticas sociais do município, bem como fornecer infraestrutura para a transmissão de dados aos municípios. Além disso, deve dar suporte ao acompanhamento da frequência escolar dos alunos beneficiários, e ao cadastramento das populações tradicionais (indígenas e quilombolas). Também é de responsabilidade dos estados a articulação entre ações e programas voltados para os beneficiários, bem como implementar programas complementares para as famílias beneficiárias, com foco nas atividades de geração de trabalho e renda e de apoio às atividades produtivas.

Os municípios são responsáveis pela gestão local do Bolsa Família e do Cadastro Único. Compete ao município identificar e inscrever as famílias em situação de extrema pobreza e de pobreza do município no Cadastro Único; realizar a gestão de benefícios através do Sistema de Gestão de Benefícios (Sibec), no qual são feitos bloqueios, desbloqueios, cancelamentos e reversões de benefícios; proceder à verificação do cumprimento das condicionalidades nas áreas da educação e da saúde – inserindo os dados no sistema Presença, do Ministério da Educação, e no sistema Bolsa Família na Saúde, do Ministério da Saúde – e o acompanhamento das famílias em descumprimento; articular o oferecimento de serviços de saúde e educação de qualidade, que são necessários para o cumprimento das condicionalidades; estabelecer parcerias com órgãos e instituições municipais, estaduais e federais, governamentais e não-governamentais, para oferta de programas sociais complementares para o desenvolvimento das famílias beneficiárias do PBF⁵.

A gestão local do Bolsa Família e do Cadastro Único, segundo documentos e orientações do MDS⁶, deve ser feita pelo gestor municipal, cuja expectativa do MDS é a de que seja o secretário da área gestora do programa, mais especificamente, o secretário municipal de assistência social⁷, dado o tipo de atividade a ser desenvolvida por esse gestor. Suas atividades incluem:

⁵ Os programas complementares visam promover a superação da situação de vulnerabilidade das famílias e, conseqüentemente, a sua emancipação. Os programas complementares envolvem ações que atuem no desenvolvimento de capacidades (aumento da escolaridade e qualificação profissional, por exemplo) e na oferta de oportunidades (tais como inserção profissional e concessão de microcréditos).

⁶ Tais como Portaria GM/MDS N°. 246, de 20/05/2005; Instrução Operacional SENARC/MDS N°. 09, de 05/08/2005 e Guia Rápido de Gestão do Programa Bolsa Família e Cadastro Único para Programas Sociais, de janeiro/2013. A Portaria GM/MDS N°. 246, que orienta sobre o procedimento de adesão do município ao PBF, estabelece que um dos requisitos para a adesão do município ao Programa é a designação do gestor municipal.

⁷ Essa expectativa é expressa no texto da Instrução Operacional SENARC/MDS N°. 09.

Assumir a interlocução política entre a prefeitura, o MDS e o estado para a implementação do Bolsa Família e do Cadastro Único. Por isso, o Gestor deve ter poder de decisão, de mobilização de outras instituições e de articulação entre as áreas envolvidas na operação do Programa;

Coordenar a relação entre as secretarias de assistência social, educação e saúde para o acompanhamento dos beneficiários do Bolsa Família e a verificação das condicionalidades;

Coordenar a execução dos recursos transferidos pelo governo federal para o Programa Bolsa Família nos municípios. Esses recursos estão sendo transferidos do Fundo Nacional de Assistência Social aos fundos de assistência municipal.

Assim, o Gestor Municipal do Bolsa Família será o responsável pela aplicação dos recursos financeiros do Programa - poderá decidir se o recurso será investido na contratação de pessoal, na capacitação da equipe, na compra de materiais que ajudem no trabalho de manutenção dos dados dos beneficiários locais, dentre outros; Assumir a interlocução, em nome do município, com os membros do Comitê/Conselho de Controle Social do município, garantindo a eles o acompanhamento e a fiscalização das ações do Programa na comunidade;

Coordenar a interlocução com outras secretarias e órgãos vinculados ao próprio governo municipal, do estado e do Governo Federal e, ainda, com entidades não governamentais, com o objetivo de facilitar a implementação de programas complementares para as famílias beneficiárias do Bolsa Família (BRASIL, MDS, SENARC, 2005, p. 4).

Além do gestor municipal, a gestão local do PBF deve contar com responsáveis formais nas áreas de educação e saúde pelo acompanhamento das condicionalidades. Segundo o Decreto 5.209 de 17/09/2004, que regulamenta a Lei 10.836 de 09/01/2004 que criou o Programa Bolsa Família, em seu artigo 14, inciso I, cabe aos municípios “constituir coordenação composta por representantes das suas áreas de saúde, educação, assistência social e segurança alimentar, quando existentes, responsável pelas ações do Programa Bolsa Família, no âmbito municipal”. Então, o gerenciamento do Bolsa Família envolve o gestor municipal, responsável por coordenar as ações do Programa no nível local, e os coordenadores técnicos das áreas envolvidas, responsáveis pela execução das ações de gestão dos benefícios e das condicionalidades, por exemplo. Em Porto Alegre, esses dois cargos e suas respectivas funções fundiram-se, de acordo com uma interpretação particular da administração municipal acerca do referido artigo do Decreto citado acima. Os coordenadores técnicos são, ao mesmo tempo, os gestores municipais do programa, pois compõem o Comitê Gestor Municipal do Programa Bolsa Família (Comitê Gestor)⁸.

Portanto, a gestão do PBF, nesta cidade, é realizada de forma intersetorial, sob a coordenação da área da assistência social, a qual é administrada por uma fundação – a Fundação de Assistência Social e Cidadania (FASC) – e não por uma Secretaria de Assistência Social como ocorre em outros municípios.

⁸ Constituído pelo Prefeito através da Portaria 150 de 28/08/2006, que também designou os seus membros. Essa portaria foi modificada pela Portaria 220 de 27/10/2008, que definiu a composição intersetorial atual e especificou as atribuições do comitê. Portarias posteriores alteraram a composição dos membros do comitê, excluindo alguns servidores e designando outros em seu lugar como representantes de suas respectivas áreas.

Então, não há um gestor municipal, mas um Comitê Gestor, que é o responsável pelas ações do Programa Bolsa Família no âmbito municipal, o qual é composto por representantes da FASC, da Secretaria Municipal de Educação, da Secretaria Municipal de Saúde e da Coordenadoria de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável. Ele tem como atribuições

monitorar os indicadores de qualidade do Programa Bolsa Família, no âmbito municipal, quer em relação ao Cadastro Único, no que diz respeito à integridade e atualização da base de dados, quer em relação às áreas da saúde e da educação, no que se refere às informações sobre o cumprimento das condicionalidades, a fim de garantir a transferência de recursos, tanto para os beneficiários do Programa, como para o Município, promover a integração e articulação entre as áreas da Assistência Social, Saúde, Educação e Segurança Alimentar, acompanhar as informações relativas à prestação de contas dos recursos transferidos ao Município, através do Fundo Municipal de Assistência Social, e contribuir tecnicamente para a gestão local do Programa Bolsa Família (PORTO ALEGRE, 2008, s.p.).

As atribuições conferidas ao Comitê refletem a preocupação do ente municipal em garantir o recebimento do apoio financeiro da União para a realização de atividades de gestão e execução do Programa Bolsa Família e do CadÚnico, que se dá via transferência de recursos financeiros diretamente do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) para os Fundos Municipais de Assistência Social, colocando ênfase nas atividades que garantem o repasse, deixando de definir como competência da gestão municipal, por exemplo, ações de implementação de programas complementares ao PBF, que é um dos tripés do programa, além da transferência de renda e do acompanhamento das condicionalidades⁹.

Para aferir a qualidade das atividades de gestão e execução do PBF e do CadÚnico desempenhadas pelos municípios foi criado o Índice de Gestão Descentralizada Municipal (IGD-M), que varia de 0 (zero) a 1 (um) e é calculado com base em alguns indicadores tais como taxa de cobertura qualificada de cadastros - que leva em conta o número de cadastros válidos registrados no CadÚnico, taxa de atualização cadastral, taxa de acompanhamento da frequência escolar e taxa de acompanhamento da agenda de saúde. Todos esses indicadores compõem o fator de operação do PBF, mas o índice final do IGD-M é obtido a partir da multiplicação desse e de outros três fatores, dentre os quais o fator de informação da apresentação da comprovação de gastos dos recursos do IGD-M e o fator de informação da aprovação total da comprovação de gastos dos recursos do IGD-M pelo Conselho Municipal de Assistência Social.

⁹ Conforme informa-nos Elaine Lício (2012, p. 184), “desde a origem dos programas federais de transferência de renda condicionada, todos os procedimentos de gestão local eram feitos exclusivamente a partir dos recursos municipais”. Por esse motivo compreende-se a importância dada a esse apoio financeiro pelas administrações municipais: “Esse apoio financeiro já havia sido pleiteado pelos próprios municípios no âmbito da CIT em 2003 e 2004 (atas da 38ª, 40ª e 42ª reuniões da CIT SUAS – *Comissão Intergestores Tripartite do Sistema Único de Assistência Social*), tendo também sido objeto de recomendação do TCU”, complementa Lício (idem, p. 191, inclusão e grifo nosso).

Como se pode observar no texto da portaria municipal, a preocupação com todos os fatores que compõem o IGD-M, cujo alcance do índice mínimo é o que garante o repasse dos recursos, está manifesta em forma de atribuições do Comitê Gestor¹⁰. De fato, conforme demonstrou Bichir (2011), o IGD-M é um importante mecanismo federal de coordenação da implementação do PBF no âmbito municipal, pois, trata-se de uma eficaz estrutura de incentivos para que metas e objetivos federais relativos à qualidade do cadastro e ao acompanhamento das condicionalidades de saúde e educação sejam alcançados no plano local.

Uma das características do Comitê é ser composto majoritariamente por servidores dos quadros das secretarias e FASC, conferindo-lhe um caráter técnico e de independência em relação às mudanças na administração municipal, o que permite, portanto, uma continuidade no trabalho desenvolvido. Outro diferencial do Comitê Gestor é ele ser constituído por pessoas responsáveis pela execução do programa e que são, ao mesmo tempo, as que constroem políticas intersetoriais que vão dar conta da gestão do programa e das condicionalidades.

A coordenação do comitê é feita pela FASC, mas ele atua de forma paritária, pois todas as secretarias têm o mesmo peso nas diretrizes para a gestão do programa. Tais diretrizes são pactuadas no Comitê e postas em prática por cada área dentro de sua competência.

Além de deliberar sobre as atividades de gestão do programa, o Comitê Gestor, em suas reuniões quinzenais (ou semanais, quando necessário), também faz avaliações sobre o modo como cada área executa suas funções e, a partir disso, constroi estratégias de ação para serem executadas, inclusive, intersetorialmente. Um exemplo de articulação entre todas as áreas para atingir um objetivo de uma área específica foi a união de esforços ocorrida no início de 2009 para elevar o índice de acompanhamento das condicionalidades da saúde, quando Porto Alegre deixou de receber os recursos do IGD-M por não atingir o valor mínimo do índice. Nessa ocasião, os membros do Comitê planejaram ações que foram desenvolvidas por cada área, segundo as possibilidades de contribuição de cada uma delas para esse objetivo. Outro exemplo de ação pensada dentro do Comitê foi uma estratégia para ajudar a Caixa a entregar o cartão do Bolsa Família a famílias que desconheciam ser beneficiárias do programa. A gestão municipal recebeu da Caixa um arquivo com os titulares beneficiários,

¹⁰ Os recursos de apoio à gestão e à execução descentralizadas do PBF e do CadÚnico são transferidos somente aos municípios cujo IGD-M atingir o valor igual ou superior a 0,55 (cinquenta e cinco centésimos). Quanto maior o valor do IGD-M obtido pelo município, maior é o valor dos recursos recebidos por ele.

então, a partir do filho em idade escolar, localizou a escola na qual ele estava matriculado e, através da escola, conseguiu comunicar a mãe do aluno de que era beneficiária do PBF, que não tinha retirado seu cartão e que deveria dirigir-se a uma agência da CEF para isso. A partir dessa mobilização, essas famílias ficaram sabendo do benefício, buscaram seus cartões, passaram a receber a transferência de renda e, conseqüentemente, a cumprir as condicionalidades.

Para a gestão do programa, o município de Porto Alegre utiliza a estrutura física, burocrática e técnica já existentes: espaços de trabalho e quadro de servidores das secretarias envolvidas na gestão do Bolsa Família. Conta, ainda, com a contratação de estagiários e bolsistas com dedicação exclusiva às atividades do PBF e aluguel de veículo à disposição do Comitê Gestor para deslocamento na cidade, cujas despesas são cobertas pelos recursos do IGD-M. Além destas despesas, os recursos do IGD-M financiam gastos com material gráfico (campanhas, divulgação, informativos), material de expediente e computadores, por exemplo. Na execução do PBF, é acionada a rede de serviços municipal das áreas de assistência social (por exemplo, os CRAS), da educação (escolas) e da saúde (Unidades Básicas de Saúde – postos de saúde), com toda a sua estrutura física e de recursos humanos. Tanto para a gestão do programa quanto para a sua execução não existem espaços físicos e recursos humanos exclusivos para o programa, mas servidores que atuam, ao mesmo tempo, nas atividades relativas às suas atribuições originárias e nas do PBF, desempenhando ambas as atividades nos espaços de trabalho dos setores nos quais estão lotados. Esse dado levanta uma questão a ser respondida por futuros trabalhos na área: por que Porto Alegre não criou estrutura específica para a gestão do Bolsa Família? Poder-se-ia especular que a sua ausência estaria gerando certo nível de ineficiência na própria política (o que necessita ser melhor investigado para comprovação ou não), uma vez que, conforme será demonstrado mais adiante, a desatualização do CadÚnico diminuiu os índices de acompanhamento das condicionalidades.

Com relação à gestão municipal em Porto Alegre, destaca-se o fato de o Comitê Gestor não pertencer a nenhuma estrutura institucional específica. Apesar de sua coordenação ser exercida pelo membro representante da FASC, ele não está vinculado ao organograma da fundação. Inclusive, a própria representação da FASC no Comitê é indicada pela Assessoria de Gestão da Informação e Tecnologia e não pela Diretoria Técnica, que é composta pelas três áreas responsáveis pela execução de programas e serviços do Sistema Municipal de Assistência Social – a Coordenação de Rede Básica (CRB), a Coordenação da Rede Especializada (CRE) e a Coordenação Técnica Administrativa de Convênios (CTAC).

Seguindo princípios e diretrizes da Lei Orgânica de Assistência Social (Loas) e da Política Nacional da Assistência Social (PNAS), à CRB compete as ações para a Proteção Social Básica – destinada à população em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (de renda e/ou de acesso a serviços públicos) e/ou fragilização de vínculos afetivos e de pertencimento social –, executadas nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) localizados em áreas de vulnerabilidade social e que são a porta de entrada do usuário ao Sistema Único da Assistência Social (SUAS). A CRE é responsável pelos serviços para a Proteção Social Especial – que compreende os níveis médio e alto de complexidade da proteção social e é voltada para situações de violação de direitos e, por isso, envolvendo o Poder Judiciário, o Ministério Público e outros órgãos do Poder Executivo –, desempenhados nos Centros de Referência Especializada em Assistência Social (CREAS). A rede especializada atende a população que está em maior grau de vulnerabilidade social, como crianças e adolescentes que não tiveram seus vínculos familiares e comunitários rompidos, mas que necessitam de intervenções no sentido de reforçar o convívio familiar e comunitário, e ainda, crianças e adolescentes que tiveram seus vínculos rompidos, estando em situação de ameaça e sem referência, necessitando serem retiradas de seu núcleo social, além de adultos moradores de rua, por exemplo (COSTA & MOREIRA, 2012).

Além de executar os programas e serviços do Sistema Municipal de Assistência Social, as subáreas da Diretoria Técnica, principalmente a Coordenação de Rede Básica, é responsável pela execução das atribuições de competência da área da assistência social do CadÚnico e do Bolsa Família, tais como o cadastramento das famílias feitos nos CRAS – principal porta de entrada não só ao SUAS como também ao CadÚnico e, por conseguinte ao PBF, conforme será visto na seção seguinte – e o acompanhamento das famílias em situação de descumprimento de condicionalidades. Na hipótese de descumprimento de condicionalidade em decorrência de situação de violação de direitos, as/os assistentes sociais não só devem informar a situação para que haja a suspensão dos efeitos sobre o benefício como também terão que acionar a rede de proteção especializada¹¹. A análise preliminar desse cenário de dissociação entre gestão e execução do programa dentro da própria área da assistência social, sujeita à confirmação por meio de uma investigação mais acurada, indica

¹¹ A representante da área da educação no Comitê Gestor exemplificou esse tipo de situação com o caso de uma família que iria ter o benefício suspenso em função da baixa frequência escolar da filha. Ao fazer o acompanhamento familiar, as assistentes sociais descobriram que as faltas foram motivadas pelo abuso sexual sofrido pela menina pelo pai, motivo pelo qual a mãe deixou o lar com os filhos e buscou abrigo na Casa de Passagem a fim de proteger a filha do agressor. Portanto, a suspensão do pagamento do benefício iria agravar, ainda mais, uma situação de extrema vulnerabilidade daquela mãe e filhos e que carecia da intervenção do poder público.

que pode haver problemas de coordenação do programa dentro da própria área e entre as áreas envolvidas na gestão e execução do PBF em Porto Alegre, de modo a superar as dificuldades enfrentadas na sua implementação e a integrar o Bolsa Família ao SUAS, dentro de uma perspectiva mais ampla da assistência social.

Entretanto, essa articulação do PBF com o SUAS não é completamente inexistente, visto que a forma como a gestão do Bolsa Família foi institucionalizada em Porto Alegre acompanha os moldes da institucionalização em outros municípios. Apesar do órgão da assistência social não ser o único gestor do programa em nível local, pois compartilha essa função com outros órgãos no Comitê Gestor, ele é o coordenador, e responsável pelo Cadastro Único, gestão de benefícios e acompanhamento familiar dos beneficiários em descumprimento de condicionalidade, o que torna a assistência social o *locus* institucional do programa na cidade. Além disso, a Instância de Controle Social (ICS), assim como na maioria dos outros municípios, é exercida pelo Conselho Municipal da Assistência Social (CMAS), por meio da Comissão Temática responsável pelo Programa Bolsa Família¹².

No entanto, antes de pensarmos nessa fraca articulação entre o PBF e o SUAS como um problema restrito à gestão do programa em Porto Alegre, “é importante lembrar que as trajetórias de ambas as iniciativas surgiram e se desenvolveram de forma independente” no âmbito federal (LÍCIO, 2012, p. 260). O processo de articulação entre o principal programa de transferência de renda e o SUAS é descrito por Elaine Lício (2012) de forma concisa, mas elucidativa.

A entrada do PBF no campo da assistência social teve início mais específico com a alocação de ambas as iniciativas no mesmo Ministério (MDS), em janeiro de 2004. A articulação com o SUAS, por sua vez, começou a ser construída desde a sua criação em julho de 2005 pela NOB/SUAS, com a estruturação do processo de adesão dos entes federados ao PBF e apoio financeiro às atividades de gestão local do Programa, os quais exerceram papel fundamental na estruturação da dimensão da transferência de renda de forma a alcançar seu objetivo de boa cobertura e focalização. Posteriormente, essa articulação foi intensificada por outras ações conjuntas, como a integração do PETI ao PBF, a articulação do PROJOVEM e a estruturação do processo de acompanhamento familiar dos beneficiários em situação de descumprimento de condicionalidades, já na perspectiva de alcançar o objetivo de articulação entre serviços e benefícios. (LÍCIO, 2012, p. 260).

Esse processo de integração do PBF ao SUAS é destacado por Bichir (2011, p. 89) como uma estratégia do governo federal para estimular este sistema, “uma vez que o desafio recente é integrar o componente de transferência de renda com as demais dimensões da atenção social às famílias mais vulneráveis do país”. Segue informando-nos a autora:

¹² Em 80% dos municípios brasileiros a assistência social foi indicada pelos prefeitos como o locus institucional do PBF e em 91,2% deles o Cadastro Único é responsabilidade do órgão gestor da assistência social. Em 83,7% deles, as ICS designadas para o PBF foram conselhos da assistência social (LÍCIO, 2012).

Após um longo processo de discussão na CIT, foi pactuada a Resolução CIT nº 7, de 10 de setembro de 2009, que define a implantação nacional do Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferência de Renda no âmbito do SUAS. Segundo este protocolo, os serviços sócio-assistenciais devem ser ofertados prioritariamente para as famílias do PBF, do PETI e do BPC, por serem consideradas famílias em maior situação de vulnerabilidade social. (BICHIR, 2011, p. 89).

A articulação do PBF com a política de assistência social como um todo tem sido exigida pela própria evolução do programa, que apresenta desafios cada vez mais complexos, demandando, inclusive a articulação com programas de geração de emprego e renda. Contudo, como bem destacado por Bichir (2011), muitas das ações de integração do PBF ao SUAS são muito recentes, o que justifica que no âmbito local esta articulação seja ainda mais incipiente.

Em Porto Alegre, o processo de cadastramento das famílias no CadÚnico está fortemente integrado à rede de assistência social do município através dos CRAS, o que será melhor explicitado a seguir.

3 O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único)

Não há como falar em Bolsa Família sem falar em Cadastro Único, pois ele é a porta de entrada para o programa, além de sua gestão estar vinculada à desse programa de transferência de renda pela legislação do PBF, o que veio a possibilitar o seu desenvolvimento e estruturação, tornando-o a importante ferramenta que é hoje. Ele é o instrumento utilizado para identificar e caracterizar as famílias de baixa renda¹³, permitindo ao poder público conhecer a sua realidade socioeconômica e, em função disso, formular políticas específicas voltadas para a redução das vulnerabilidades sociais a que elas estão expostas.

Neste sistema informatizado, constam informações da família (composição familiar, despesas mensais e vinculação a programas sociais), do domicílio em que ela habita (o endereço de residência, as características de seu domicílio e a forma de acesso aos serviços de abastecimento de água, de saneamento básico, de energia elétrica, e de outros serviços públicos), e de cada membro familiar (dados pessoais, documentação civil, escolaridade, participação no mercado de trabalho e rendimentos).

¹³ Aquela com renda familiar mensal per capita de até meio salário mínimo ou a que possua renda familiar mensal de até três salários mínimos.

Todo esse conjunto de informações auxilia não só no desenvolvimento de políticas específicas como também na sua implementação, possibilitando maior focalização e efetividade dos programas sociais direcionados às famílias mais vulneráveis. Por essa razão, é utilizado para a integração de todos os programas sociais do governo federal direcionados ao atendimento deste público-alvo e para a seleção dos beneficiários. Além do Bolsa Família, ele é empregado por outros programas federais tais como: programas habitacionais do Ministério das Cidades, Brasil Alfabetizado, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), ProJovem Adolescente, Tarifa Social de Energia Elétrica e Isenção de taxa para concursos públicos, entre outros. Seu emprego, contudo, não é restrito ao governo federal, os governos estaduais e municipais também podem – e inclusive são estimulados a – utilizar as suas informações para obter o diagnóstico das famílias cadastradas e desenvolver políticas sociais locais.

O uso do CadÚnico na execução do Programa Bolsa Família vai além da seleção dos beneficiários, sendo, seu banco de dados utilizado, também, para o acompanhamento das condicionalidades e para a oferta de programas sociais complementares, conforme será detalhado mais adiante no trabalho. É no município onde ocorrem as ações de identificação das famílias de baixa renda, seu cadastramento e o registro dos dados na base nacional do Cadastro Único, por isso, o governo municipal divide com o governo federal a responsabilidade pela gestão do CadÚnico. A este, através do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), compete o gerenciamento, a nível nacional, a coordenação e supervisão da implantação e da execução do Cadastro Único, bem como a expedição de normas para a sua gestão¹⁴. Àquele compete todos os procedimentos necessários para registrar e manter atualizadas as informações da parcela mais vulnerável da população. Para esse fim, o MDS disponibiliza, anualmente, a estimativa do número de famílias de baixa renda por município no intuito de orientar os gestores municipais sobre o quantitativo de famílias a serem cadastradas.

O processo de cadastramento das famílias no CadÚnico compreende quatro etapas: identificação do público a ser cadastrado, ou seja, a identificação das áreas em que reside o maior número de famílias prioritárias para o cadastramento; coleta de dados; inclusão de dados no sistema de cadastramento; e atualização ou revalidação de dados cadastrais.

¹⁴ O CadÚnico é regulamentado pelo Decreto nº 6.135/07, pelas Portarias nº 177, de 16 de junho de 2011, e nº 274, de 10 de outubro de 2011, e Instruções Normativas nº 1 e nº 2, de 26 de agosto de 2011, e as Instruções Normativas nº 3 e nº 4, de 14 de outubro de 2011.

De acordo com a Portaria nº 177, de 16 de junho de 2011, a coleta de dados deverá ser realizada, prioritariamente, por meio de visita domiciliar às famílias. Porque, segundo o MDS,

Essa é a melhor maneira de contribuir para que as informações coletadas reflitam a realidade das famílias e de garantir que as famílias mais vulneráveis, que têm mais dificuldade de acesso à informação ou de locomoção, sejam inscritas no Cadastro Único e mantenham seus dados sempre atualizados (BRASIL, MDS, SENARC, 2010a, p. 29).

Também pode ser feita por meio de postos de atendimento fixos ou itinerantes. Estes últimos são indicados quando da realização de mutirões de cadastramento pelos municípios, situações nas quais eles são montados em localidades mais pobres, sendo sua instalação precedida de ampla divulgação às famílias. Este método, juntamente com a visita domiciliar, compreendem ações de Busca Ativa, muito incentivadas pelo governo federal, que significa levar o Estado aonde o cidadão está, sem esperar que as pessoas mais pobres cheguem até o poder público.

Realizar a Busca Ativa para cadastramento significa estabelecer estratégias e ações, territorialmente organizadas e com a colaboração de parcerias, para identificar e cadastrar todas as famílias de baixa renda, com prioridade àquelas em situação de pobreza extrema. (BRASIL, MDS, SENARC, 2011c, s.p).

Os postos de atendimento fixos devem ser, de preferência, localizados nas áreas de concentração residencial da população alvo, a fim de facilitar o acesso ao cadastramento. Em qualquer das três opções adotadas, devem ser mantidos postos de atendimento fixos em constante funcionamento para atender as pessoas que procuram o poder público local para o cadastramento ou atualização dos dados cadastrais. Além disso, conforme assinala o MDS (BRASIL, MDS, SENARC, 2010a, p. 30), no documento de capacitação intitulado Guia do Gestor Municipal: Cadastro Único para Programas Sociais, “a combinação das três formas, acima listadas, pode facilitar as ações de cadastramento e atualização cadastral”. Quando a coleta de dados não ocorrer por meio de visita domiciliar, essa deve ser realizada em pelo menos 20% das famílias cadastradas para verificação das informações coletadas nos postos de atendimento e avaliação da sua fidedignidade. A averiguação da fidedignidade dos dados cadastrados também é empregada em casos onde houver evidências ou denúncias de omissão de informações ou de prestação de informações inverídicas pela família.

A coleta de dados é feita pela equipe de entrevistadores por meio do preenchimento do Formulário de Cadastramento, que é assinado pelo entrevistado, pelo entrevistador e pelo responsável pelo cadastramento, ou eletronicamente, com preenchimento direto no Sistema de Cadastro Único, nesse caso, sendo necessária a impressão dos formulários para serem assinados pelas partes, os quais deverão ser arquivados por um período mínimo de cinco anos. No primeiro caso, os Formulários de Cadastramento preenchidos são enviados a uma equipe

de operadores do sistema para ser digitado no Aplicativo de Entrada e Manutenção de Dados do Cadastro Único. Para finalizar o cadastramento, em ambos os casos, é feita a transmissão do arquivo para a base nacional do Cadastro Único na Caixa Econômica Federal (CAIXA).

A forma adotada pelo município de Porto Alegre para o cadastramento é a de postos de atendimento fixos, que funcionam junto aos vinte e dois Centros de Referência de Assistência Social (CRAS)¹⁵, os quais estão distribuídos em todos os territórios da cidade e localizados, estrategicamente, em regiões populacionais com maior vulnerabilidade socioeconômica. Portanto, o cadastramento das famílias e a atualização cadastral são feitos com o comparecimento da pessoa em um CRAS, motivado pela procura de um serviço da assistência social – momento em que a equipe do CRAS aproveita para fazer seu registro, caso ela identifique que a pessoa possui o perfil para ser registrada no CadÚnico –, ou pela intenção de fazer a sua inscrição, por ter tomado conhecimento de seu direito por meio de divulgação ou chamamento realizados pela prefeitura. Ao utilizar a infraestrutura existente dos CRAS, o município de Porto Alegre adéqua-se à regulamentação do Cadastro, de que os postos de atendimento fixos estejam localizados nas regiões de domicílio da população de baixa renda, e, ainda, à diretriz mais recente, do MDS, de integração entre a rede da assistência social e o Bolsa Família.

Como em Porto Alegre o cadastramento é realizado somente nos CRAS, seria obrigatória a visita domiciliar, em 20% das famílias registradas, para a verificação da veracidade dos dados. Mas ela não é realizada, somente em casos de denúncia de irregularidade ou quando o MDS identifica inconsistência nas informações prestadas, a partir do cruzamento dos dados do CadÚnico com outros bancos administrativos, tais como o da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e o da previdência. Pelo fato de o MDS realizar esse cruzamento e porque o formulário é autodeclaratório, ficando o informante como o responsável pelas informações prestadas, a gestão municipal entende que, *a priori*, não tem essa obrigação.

¹⁵ O CRAS é um sistema governamental responsável pela organização e oferta de serviços da Proteção Social Básica nas áreas de vulnerabilidade e risco social. O principal serviço ofertado pelo CRAS é o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (Paif), cujos objetivos, entre outros, são a prevenção da ruptura dos vínculos familiares e comunitários, a promoção de ganhos sociais e materiais das famílias e o acesso a benefícios, programas de transferência de renda e serviços socioassistenciais. O CRAS integra o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), sistema descentralizado e de gestão compartilhada entre os entes federativos que organiza as ações na área de assistência social, fazendo a unificação de programas, projetos e benefícios socioassistenciais. A fim de contribuir para a consolidação do SUAS e para uma integração das ações de assistência social em todo o território nacional, normatizações recentes do MDS privilegiam a estrutura dos CRAS como a principal porta de entrada para os programas de transferência de renda.

O cadastramento não implica a concessão imediata do benefício do Bolsa Família. Essa depende, basicamente, de dois fatores: que a análise do sistema acuse se a família tem perfil do programa¹⁶ e a existência de vagas no município para outras famílias serem beneficiadas. A ordem de seleção dos beneficiários dá-se pelo critério de renda e não pelo tempo de cadastramento, a fim de garantir-se a boa focalização do programa, permitindo, desse modo, que famílias com menor renda recebam a concessão do benefício primeiro.

Para que os procedimentos de registro e atualização sejam exitosos, é crucial que sejam acompanhados de divulgação e informação às famílias de baixa renda “sobre onde e quando podem se inscrever no Cadastro Único ou atualizar seus dados” (BRASIL, MDS, SENARC, 2010a, p. 44). Segundo o MDS,

Isso requer que o município elabore estratégias de divulgação capazes de fazer tais informações chegarem às famílias mais vulneráveis. O município pode lançar mão de diversas formas de divulgação: televisão, rádio, jornais, cartazes fixados em locais que essas famílias costumam frequentar, como associações de bairro, pontos de ônibus, escolas públicas, postos de saúde, entre outros. Em todos os meios ou materiais de divulgação, é importante informar as famílias sobre a documentação necessária ao cadastramento e à atualização cadastral (BRASIL, MDS, SENARC, 2010a, p. 44).

Em Porto Alegre, a divulgação do CadÚnico e do PBF e os chamamentos para atualização cadastral e acompanhamento das condicionalidades são feitos através de cartazes afixados nos CRAS, escolas e Unidades Básicas de Saúde (UBS). Outra forma de comunicação da gestão municipal com as famílias que sejam alvo de cadastramento ou beneficiárias do PBF é através das escolas, por meio de informativos enviados por intermédio dos alunos.

As informações registradas no CadÚnico têm validade de dois anos, contados a partir da data da última atualização, sendo necessária, após este período, a sua atualização ou revalidação¹⁷. A sua atualização é especialmente importante para que o governo sempre disponha de informações que, de fato, reflitam a realidade das famílias cadastradas, por isso é importante “o estabelecimento de rotinas de atualização das informações, incluindo a necessária e contínua comunicação com as famílias de baixa renda, lembrando-as do compromisso da atualização periódica de seus cadastros” (BRASIL, MDS, SENARC, 2010a, p. 18). Mais ainda, de acordo com a orientação do MDS, o mais correto é “que tais dados

¹⁶ Perfil Bolsa Família: famílias em situação de extrema pobreza – com renda mensal per capita até R\$ 70,00 (setenta reais), com ou sem crianças – e famílias em situação de pobreza – aquelas com renda mensal per capita entre R\$ 70,01 e R\$ 140,00 (cento e quarenta reais) desde que tenham crianças e adolescentes de 0 a 17 anos na sua composição.

¹⁷ Atualização compreende a alteração de informações específicas no registro familiar (Ex. mudança de endereço, nascimento ou morte de algum membro da família, mudança de renda, transferência de escola, etc.); revalidação é a confirmação de que as informações específicas de todas as pessoas da família mantiveram-se inalteradas.

possam ser atualizados sempre que necessário, isto é, sempre que houver mudanças na composição, no endereço, ou nas condições socioeconômicas das famílias” (BRASIL, MDS, SENARC, 2010a, p. 21).

Conforme o exposto acima, os procedimentos de registro e atualização do cadastro envolvem uma série de ações e de agentes, que necessitam estar articulados para o sucesso do cadastramento. Sendo assim, o gestor municipal do CadÚnico tem relevante papel, “pois é quem organiza e coordena toda equipe envolvida neste trabalho, orientado pelas diretrizes definidas pelo MDS e considerando as especificidades locais” (BRASIL, MDS, SENARC, 2010a, p. 18). A expectativa do MDS é que ele exerça papel de liderança e de mobilizador e que tenha capacidade de identificar as carências das comunidades, tidos como “diferenciais para o êxito da ação de cadastramento e para o uso eficaz dos dados cadastrais” (BRASIL, MDS, SENARC, 2010a, p. 18).

Dentre suas responsabilidades, destacam-se: identificar as famílias que compõem o público-alvo do Cadastro Único e registrar seus dados nos formulários de cadastramento; adotar procedimentos que certifiquem a veracidade dos dados; alterar, atualizar e confirmar os registros cadastrais; capacitar, em parceria com os estados e a União, os agentes envolvidos na gestão e operacionalização do Cadastro Único; designar, formalmente, pessoa responsável pela administração da base de dados do Cadastro Único; e promover a utilização dos dados do Cadastro Único para o planejamento e gestão de políticas públicas locais voltadas à população de baixa renda, executadas no âmbito do governo local. No caso de Porto Alegre, a localização prévia das famílias mais pobres, a identificação de nichos populacionais que não estão acessando o cadastro e o planejamento para a realização do registro é responsabilidade de cada CRAS, cabendo-lhes, então, a tarefa de pensar em ações para efetivar essa inscrição.

Embora esse planejamento não seja uma ação coordenada, mas individual de cada CRAS, e apesar de o município de Porto Alegre não praticar a Busca Ativa, possui um total de famílias incluídas no CadÚnico 21% maior do que a estimativa de famílias de baixa renda divulgada pelo MDS, calculada com base no Censo de 2010, conforme se pode comprovar pelos dados do Quadro 1 a seguir.

Estimativa de famílias pobres e de baixa renda (Censo 2010)	Estimativa de famílias Perfil CadÚnico	75.958
	Estimativa de famílias Perfil Bolsa Família	45.580
Famílias Cadastradas (em Jan/2013)	Com renda per capita mensal de até R\$ 70,00 (Perfil PBF)	54.849
	Com renda per capita mensal de R\$ 70,01 a R\$ 140,00 (Perfil PBF)	17.976
	Com renda per capita mensal de R\$ 140,01 até ½ Salário Mínimo (Perfil CadÚnico)	13.421
	Total de famílias cadastradas ¹	95.301
Famílias beneficiárias do PBF (em Mar/2013)	Total de famílias atendidas pelo programa	44.442

Quadro 1 - Quantitativo das famílias registradas no Cadastro Único e beneficiárias do Bolsa Família em Porto Alegre (RS). Fonte: MDS/SAGI - Relatórios de Informações Sociais. Notas: ¹ Inclui as famílias cadastradas com renda mensal total de até 3 Salários Mínimos. ² Total de famílias em Porto Alegre (Censo 2010): 422.563.

Como se pode perceber, há uma forte focalização no cadastro de famílias pobres e de baixa renda (especificamente, aquelas com renda mensal per capita de até ½ salário mínimo) em Porto Alegre, pois compõem 90% do total de famílias registradas. Se observarmos somente a parcela daquelas que possuem perfil Bolsa Família, vemos que constituem 76% das famílias inseridas no CadÚnico, sendo que, 57,5% correspondem às famílias em situação de extrema pobreza (com renda mensal per capita de até R\$ 70,00), que são a prioridade da Busca Ativa. Importa destacar que não há um teto para a inserção de famílias no CadÚnico, mas, somente para o número de benefícios do Bolsa Família a serem concedidos em cada cidade.

Na continuidade do trabalho aborda-se a gestão das condicionalidades, as estratégias adotadas pelo município para realizar o seu acompanhamento e a importância e influência do banco de dados do Cadastro Único para essa finalidade.

4 A gestão das condicionalidades e dos benefícios

O modelo de implementação do Bolsa Família não se caracteriza, apenas, pela gestão compartilhada entre os três níveis de governo, o que exige uma coordenação federativa das ações intergovernamentais, mas também pela gestão intersetorial, que marca o registro do

acompanhamento das condicionalidades, além de exigir uma atuação conjunta das áreas da assistência social, saúde e educação na identificação dos motivos para o descumprimento das condicionalidades e no atendimento integral às necessidades das famílias, de modo a viabilizar a superação de suas vulnerabilidades e, assim, possibilitar-lhes o cumprimento da agenda de condicionalidades.

As condicionalidades do PBF são compromissos compartilhados entre as famílias beneficiárias e o poder público que envolve, da parte deste, a oferta dos serviços de educação e saúde e, da parte daquelas, a utilização destes serviços públicos. Visam reforçar “o vínculo entre as políticas de educação e saúde e o público mais pobre, alvo de possíveis dificuldades para acessar tais serviços”, além de buscar a articulação entre este programa de transferência de renda, que é uma política focalizada, com políticas públicas de caráter universal (LÍCIO, 2012, p. 143). As condicionalidades a serem cumpridas pelas famílias são descritas no quadro a seguir.

Área	Compromissos / Condicionalidades	Público
Saúde	· acompanhamento do calendário vacinal, do crescimento e do desenvolvimento das crianças	· crianças menores de 7 anos
	· pré-natal para gestantes e acompanhamento de nutrizes	· gestantes e nutrizes
Educação	· matrícula e frequência escolar mensal mínima de 85%	· crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos
	· matrícula e frequência escolar mensal mínima de 75%	· jovens de 16 e 17 anos

Quadro 2 - Condicionalidades do Bolsa Família. Fonte: Extraído de MDS/SENARC, Guia para Acompanhamento das Condicionalidades do Programa Bolsa Família, 2009b.

O período de acompanhamento das condicionalidades da área da educação é bimestral, excluídos os meses de dezembro e janeiro destinados às férias escolares, e o da área da saúde é semestral. Esse acompanhamento compreende algumas etapas de trabalho, desenvolvidas tanto no âmbito federal quanto municipal. É o MDS quem gera a listagem do público para acompanhamento das condicionalidades a cada período a partir de informações do Cadastro Único e da Folha de Pagamento do PBF. Por isso, a atualização constante do CadÚnico assume grande importância para a gestão das condicionalidades, sendo repetidamente ressaltada e indicada pelo MDS em seus documentos, conforme exemplifica o trecho a seguir, extraído do Guia para Acompanhamento das Condicionalidades.

Portanto, para que esses beneficiários sejam identificados e localizados pelas áreas de educação, saúde e assistência social é importante que as informações do Cadastro Único estejam corretas e atualizadas. Um trabalho articulado entre a área responsável pela gestão do PBF e do Cadastro Único com as áreas que realizam o acompanhamento de saúde, educação e assistência social pode contribuir para manter atualizados os cadastros (BRASIL, MDS, SENARC, 2010c, p. 9-10).

Na área de saúde, o arquivo com a listagem de famílias com perfil saúde, que são famílias com crianças menores de sete anos e com prováveis gestantes (mulheres entre 14 e 44 anos), é enviado pelo MDS ao Ministério da Saúde, que faz a importação desses dados para o sistema Bolsa Família na Saúde, disponibilizando, por esse meio, essas informações às Secretarias Municipais de Saúde. A estas, por sua vez, compete acessar o sistema, imprimir os Mapas Diários de Acompanhamento e distribuí-los ao Estabelecimento de Assistência à Saúde (EAS) a que a família está vinculada. Os Mapas de Acompanhamento são formulários destinados ao registro do acompanhamento dos beneficiários do PBF para posterior inclusão das informações no sistema Bolsa Família na Saúde e já são impressos com os nomes e informações (NIS, nome, data de nascimento, endereço de moradia) dos integrantes das famílias beneficiárias do PBF do município que devem ser acompanhadas. Mas, também podem ser impressos Mapas de Acompanhamento em branco para registro do acompanhamento da agenda de saúde nos casos em que uma família procurar um estabelecimento de saúde em cujo Mapa de Acompanhamento não conste seu nome.

Os Mapas de Acompanhamento vinculam o endereço das famílias à área de abrangência de uma Unidade Básica de Saúde (UBS), vulgo Posto de Saúde. Então, se o endereço da família estiver desatualizado no CadÚnico serão enfrentados alguns problemas para o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades da saúde e para o acompanhamento familiar. As gestoras do PBF das áreas da saúde e da educação em Porto Alegre chamam a atenção para o fato de o endereço de residência da população atendida pelo Programa ser muito flutuante, o que acarreta na desatualização do Cadastro. Quanto a isto, esclarece-nos a representante da área da educação no Comitê Gestor:

O cadastro desatualiza com muita facilidade não só por problemas de sistema e nem por inoperância ou ineficiência das FASC, que é responsável pelo Cadastro. Ele desatualiza no momento que a família se movimenta. No momento que aquele dado que está lá, assim que a família se movimentar, aquele dado está desatualizado. E nem sempre essa família, ou geralmente, posso dizer que a maior parte dessas famílias não lembra de buscar a assistência social pra atualizar estes dados. Porque isso requer um nível de organização que muitas vezes essas famílias não atingiram ainda: lembrar que é preciso ir até a assistência social atualizar o endereço, a nova escola de todas as crianças, procurar a nova Unidade de Saúde, procurar atendimento. Isso é algo que precisa alguma organização por parte das famílias e a maior parte das famílias não têm essa organização (Representante da área de educação no Comitê Gestor, informação verbal, 2012).

No acompanhamento do cumprimento das condicionalidades, a desatualização do endereço resulta na desatualização do EAS responsável pelo atendimento de saúde à família. No entanto, a representante da área da saúde no Comitê Gestor relata que é possível alterar no sistema Bolsa Família na Saúde a vinculação de uma família a um EAS (UBS).

Já se conseguiu uma modificação nesta ferramenta disponibilizada pelo MDS, que é conseguir alterar a UBS de vinculação da família. No entanto, questiona-se até que ponto isto não vai dificultar mais ainda, porque, aí, você coloca na UBS certa, mas o endereço permanece o anterior (Representante da área da saúde no Comitê Gestor, informação verbal, 2012).

Apesar disso, se não houver a atualização do endereço no CadÚnico, esse dado não ficará salvo para o próximo Mapa de Acompanhamento, que será gerado a partir das informações contidas no Cadastro. Segundo ela, essa incompatibilidade de dados pode dificultar o atendimento das famílias nas UBS às quais o seu endereço registrado no CadÚnico não estiver vinculado, pois pode ocorrer das equipes de saúde alegarem que a família não pertence àquela área, instruindo-a a procurar a UBS que atende a área de abrangência de seu atual domicílio, embora haja a orientação de que seja feito o acompanhamento de todas as famílias, utilizando-se os Mapas de Acompanhamento em branco para preencher os dados da família e do atendimento de saúde.

Porque independente de onde ela fez o acompanhamento, quando se coloca o NIS e os registros de saúde, dá como família acompanhada. Mas, isto é um dificultador porque a Unidade fica com um sentimento de que ela trabalha muito e tem um percentual que não pertence à área dela e que ela não tem acesso (Representante da área da saúde no Comitê Gestor, informação verbal, 2012).

Por isso, a importância da atualização dos dados das famílias no CadÚnico para que o processo de registro de informações de saúde ocorra de modo satisfatório. Essa atualização requer uma articulação entre a área da saúde e a área responsável pela gestão do Cadastro, prevista nos documentos legais que regulamentam o PBF. Conforme a Portaria Interministerial nº 2.509 de 18 de novembro de 2004, compete às Secretarias Municipais de Saúde, por meio do coordenador técnico do Programa na saúde, informar ao responsável pelo Cadastro Único alterações de dados das famílias, como por exemplo, mudança de endereço. No Guia para o Acompanhamento das Condicionalidades do PBF, lançado em 2010, o MDS estende a responsabilidade pela atualização cadastral às equipes de saúde da atenção básica, atribuindo-lhes o papel de “informar ao coordenador do Programa Bolsa Família na Saúde qualquer alteração identificada sobre os dados cadastrais das famílias beneficiárias pelo Programa” e “orientar as famílias que mudaram de endereço para atualizarem as informações no Cadastro Único” (BRASIL, MDS, SENARC, 2010b, p. 38 e 40).

Conforme ficou subentendido mais acima, o acompanhamento das condicionalidades em Porto Alegre dá-se por meio do deslocamento das famílias até uma Unidade Básica de

Saúde para busca de atendimento de saúde. Segundo orientação do MDS, as famílias beneficiárias do PBF devem ser assistidas por uma Equipe de Saúde da Família ou por uma Unidade Básica de Saúde. Em qualquer um dos casos, as equipes de saúde são responsáveis por orientar as famílias quanto ao seu papel no cumprimento das condicionalidades e na melhoria de suas condições de saúde e nutrição. Quanto a esses objetivos do programa, a gestão municipal enfrentou alguns problemas, que foram destacados tanto pela representante da área da assistência social quanto pela da área de saúde.

A representante da área da assistência social no Comitê Gestor conta-nos que a primeira grande dificuldade no transcorrer do programa foi o processo de informação para as famílias beneficiárias dos compromissos que o poder público e ela têm que assumir. Até a algum tempo atrás, segundo ela, as famílias desconheciam acerca do cumprimento das condicionalidades, e, por isso, elas tinham muita dificuldade em cumpri-las. Até que elas entendessem a relevância disso, já estavam com seu benefício cancelado. Atualmente, tem sido muito mais difundido o compromisso do poder público em ofertar os serviços de educação e saúde, bem como a obrigatoriedade do cumprimento da agenda das condicionalidades por parte das famílias.

Com relação às condicionalidades da área da saúde, ela destaca que a construção do entendimento, tanto pelas famílias como pela própria rede de serviços de saúde, de que o atendimento básico à saúde é direito do cidadão e obrigação do Estado, através do SUS, representou um desafio à gestão do programa. Os próprios técnicos da rede de serviços de saúde, inicialmente, interpretavam o atendimento às famílias beneficiárias do programa como uma sobrecarga extra de trabalho, além de suas atribuições, cujo objetivo seria, apenas, para uso eleitoral do governo Lula. Ela afirma que a desconstrução desta lógica enraizada no interior do serviço de saúde representou uma batalha difícil e é ainda combatida cotidianamente através de muito diálogo entre a gestão do programa e o quadro das UBS. A representante da área da saúde no Comitê Gestor também apontou essa problemática, como se pode verificar na sua fala transcrita a seguir:

Outro problema foi em relação à percepção que a equipe de saúde tinha sobre o PBF. Para eles, o Bolsa chegou como uma assistência social e que eles teriam que dar uma resposta para que essas famílias continuassem recebendo. Era isso. Então, isso veio a somar-se a outras tantas demandas que as Unidades tinham. Os profissionais encaravam isso como mais uma tarefa, algo burocrático. E, hoje, eles começam a perceber que é o contrário, aquele acompanhamento que é requerido pelo Bolsa é uma consequência do atendimento. É o atendimento mínimo, básico da saúde, porque se não é feito isso, não se faz nada. É uma ferramenta para ingressar estas famílias no atendimento de saúde pelo atendimento mais básico, que uma atenção básica de saúde tem por obrigação mínima (Representante da área da saúde no Comitê Gestor, informação verbal, 2012).

Essa estratégia de conscientização tanto dos beneficiários – por meio da ação intersectorial descrita na seção sobre a gestão do PBF no município – quanto dos profissionais de saúde resultou na ampliação do percentual de famílias com acompanhamento das condicionalidades, que passou de um valor abaixo dos 22% (percentual mínimo a ser atingido para que o município receba os repasses do IGD-M) no ano de 2009 para um valor entre 48% a 50% a partir de 2011, mantendo-se até hoje. No entanto, essa taxa de acompanhamento ainda está abaixo da média nacional, o que é destacado pela representante da área da saúde como um desafio a ser superado pela gestão municipal em Porto Alegre. Além da estratégia de conscientização, respondem por essa melhoria as ações adotadas pelo município para assegurar o acesso dos beneficiários do PBF ao serviço público de saúde. Para isso, as UBS têm realizado mutirões de atendimento aos sábados ou têm estendido o horário de atendimento a fim de receber o público trabalhador.

A etapa de acompanhamento da saúde das famílias é associada à do registro das informações referentes ao acompanhamento das condicionalidades no sistema Bolsa Família na Saúde. Após o término do período de registro, essas informações são consolidadas pelo Ministério da Saúde e transmitidas ao MDS, o qual, então, identifica as famílias em situação de descumprimento¹⁸ das condicionalidades e disponibiliza aos municípios a lista dessas famílias através de relatórios que podem ser acessados no Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família na Saúde e no Sistema de Condicionalidades (Sicon). O conhecimento dessas informações por parte do município permite-lhe analisar a situação das famílias e implementar ações para o acompanhamento familiar com vistas à superação das vulnerabilidades que motivaram o descumprimento. De acordo com o MDS,

A realização do acompanhamento familiar tem evidenciado que diferentes motivos impedem ou dificultam o acesso das famílias aos serviços de saúde, educação e assistência social. Há motivos relacionados à dinâmica intrafamiliar (como a necessidade de cuidar de irmãos ou familiares mais novos), a aspectos específicos da inserção no ambiente escolar (casos de agressividade, bullying, estigma vivenciado pelos integrantes da família), a problemas de saúde vivenciados por integrantes da família, entre outros (BRASIL, MDS, SENARC, 2010b, p. 28-29).

Por isso, é fundamental a articulação entre as áreas da assistência social, saúde e educação do município para realizar o acompanhamento familiar de forma integral, favorecendo o retorno ao cumprimento das condicionalidades. E isso não é uma tarefa simples nem fácil, pois a capacidade de o município dar conta de fazer o acompanhamento das condicionalidades de forma intersectorial tem sido uma das dificuldades enfrentadas pela

¹⁸ O descumprimento ocorre quando qualquer membro da família deixa de cumprir as condicionalidades no período de apuração.

gestão municipal em Porto Alegre, conforme aponta a representante da área da assistência social e coordenadora do Comitê Gestor.

A realização do acompanhamento familiar tem sido dificultada no município pelo registro inadequado dos endereços das famílias no CadÚnico – além da desatualização deste, conforme discutido anteriormente –, principalmente na área da saúde, cujo acompanhamento, muitas vezes, exige a visita domiciliar. O registro inadequado está relacionado ao endereço declarado pelo responsável familiar, o qual, segundo a representante da área da saúde, não é localizável, nem pela Prefeitura nem pelos Correios (Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – EBCT), por tratarem-se de áreas irregulares ou invadidas e, portanto, não constarem nos registros oficiais. Por esse motivo, a fim de melhorar o acompanhamento das condicionalidades da saúde, a gestão do PBF iniciou um projeto de qualificação dos registros de endereços. Através da interface entre as Gerências Distritais e as Unidades Básicas de Saúde, uma equipe de trabalho está encarregada de identificar o endereço não localizado e vinculá-lo à UBS daquela região.

Após a consolidação dos dados e a identificação das famílias em situação de descumprimento das condicionalidades, o MDS aplica sobre o benefício os efeitos gradativos decorrente do não-cumprimento. Esse efeito pode ser o bloqueio, a suspensão ou o cancelamento do benefício. No entanto, cabe recurso a essa repercussão no benefício, nas situações de registro indevido ou errado de descumprimento de condicionalidades nos Sistemas e também em situações em que ocorreu o descumprimento por motivo de grande vulnerabilidade e risco social. Nesses casos, os gestores municipais e coordenadores técnicos responsáveis pelo acompanhamento das condicionalidades¹⁹ poderão acessar o Sicon e incluir interrupção temporária dos efeitos sobre os benefícios ou solicitar sua renovação/suspensão. Ainda, registrar, avaliar, deferir ou indeferir um recurso apresentado pelo responsável familiar.

São essas as etapas do processo de acompanhamento das condicionalidades da saúde, que valem também para o da educação. No entanto, na gestão das condicionalidades da educação, a listagem do público para acompanhamento é gerada pelo MDS e enviada ao Ministério da Educação, que carrega os dados no Sistema de Acompanhamento da Frequência Escolar do Programa Bolsa Família – o Sistema Presença –, que é acessado pelas Secretarias Municipais de Educação para consulta e impressão dessa listagem e registro das informações referentes ao acompanhamento.

¹⁹ Se o gestor municipal do PBF atribuir-lhes senha de acesso a essa funcionalidade do sistema.

O município de Porto Alegre é referência no acompanhamento de frequência escolar, pois monitora 98% dos beneficiários com perfil educação (crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos e jovens de 16 e 17 anos), muito acima da média nacional, de 85%. Os 2% que não são acompanhados referem-se ao grupo de alunos que o sistema acusa como não localizados (não há o dado da escola na qual estão matriculados). No entanto, de acordo com a representante da área da educação no Comitê Gestor, a maior parte desse grupo é composta por alunos que se transferiram de escolas de Porto Alegre para escolas do interior, não tendo sido completado o processo de transferência no sistema, e por jovens que evadiram do sistema educacional, seja porque ingressaram no mercado de trabalho e não têm estímulo para continuar estudando ou por tratarem-se de meninas em situação de gravidez ou maternidade na adolescência. Por esses motivos, o índice de alunos com escolas não localizadas e, portanto, sem acompanhamento, é ainda menor.

Contudo, não foi sempre assim: o excelente índice de acompanhamento atual é resultado de algumas estratégias adotadas pela área da educação, conforme relata-nos a coordenadora técnica do Bolsa Família na Secretaria Municipal de Educação (SMED) e representante da área no Comitê Gestor. Assim como ocorre no âmbito da saúde, a desatualização do CadÚnico dificulta o acompanhamento das condicionalidades da educação, pois se a escola está desatualizada, os alunos são registrados no sistema Presença como não localizados, uma vez que não são mais alunos daquelas escolas. E não adianta tentar localizar a família para corrigir esse dado, visto que, em geral, o endereço e telefone também não são mais aqueles informados no ato do cadastramento.

Em 2009, Porto Alegre tinha, praticamente, 50% de alunos não localizados. Então, começou a ser desenvolvido um trabalho de elaboração de um banco de dados paralelo no qual são inseridas as informações obtidas sobre os alunos não localizáveis. Trabalho, esse, realizado por funcionários do setor ao qual a gestão do Bolsa Família está vinculada, os quais, segundo a representante da área da educação no Comitê Gestor, são extremamente comprometidos com o acompanhamento da frequência e com os resultados do Programa, garantindo, assim, o êxito obtido pela área. Para elaborar esse banco de dados paralelo são feitas buscas pelo aluno não localizado nos seguintes sistemas: o Sistema de Informações Escolares do município, no qual estão registrados todos os alunos matriculados na rede de ensino municipal; o Educacenso, no qual constam todas as matrículas de todas as escolas do Brasil apuradas pelo Censo Escolar; e o Procergs Escola, programa onde figuram as matrículas da rede estadual do Rio Grande do Sul.

Além do Procergs Escola, o estado, em parceria com os municípios, possui uma Central de Matrículas. No entanto, a coordenadora técnica do Bolsa Família na Secretaria Municipal de Educação não possui senha para acesso a esse sistema. O que a representante da educação no Comitê Gestor conseguiu negociar com o governo de Tarso Genro, através da Secretaria Estadual da Educação, foram senhas de entrada no Procergs Escola, mas que não são de acesso restrito, o que daria acesso ao banco de dados de todos os alunos, facilitando a busca e localização das crianças e jovens não localizadas. Essa falta de acesso ao banco de dados de matrículas dos alunos do estado é um fator que dificulta muito o trabalho de acompanhamento das condicionalidades, visto que 70% do alunado beneficiário do PBF estão matriculados na rede estadual. Segundo a representante da educação no Comitê Gestor, ainda falta a construção de parcerias, pois o governo do estado descumpre o seu papel, no sentido de não oferecer ferramentas que facilitem a gestão do PBF. E isso, segundo ela, é uma grande dificuldade que o estado do Rio Grande do Sul tem, e mais do que qualquer outro estado do Brasil.

Já, o estado do Paraná e a capital Curitiba há algum tempo tem um sistema único de informações escolares, no qual são lançadas as informações de matrículas, transferências, histórico, diferentemente do nosso caso em que Porto Alegre tem a sua Central de Matrículas e o estado do RS tem a sua. E, hoje, o estado do Paraná avançou, pois todos os municípios estão utilizando o sistema único de informações escolares. O operador do Paraná encontra o seu aluno onde ele estiver estudando no estado do Paraná em tempo real: o menino saiu da escola A hoje, fez matrícula na escola B amanhã, ele já está informado no sistema. E isso seria um grande facilitador pro nosso trabalho (Representante da área da educação no Comitê Gestor, informação verbal, 2012).

Esse trabalho contínuo de busca dos beneficiários não localizados é importante porque as informações referentes à escola e à série dos alunos podem ser alteradas no sistema Presença em qualquer momento, não só nos períodos de registro. Além disso, as informações inseridas prevalecem sobre as informações oriundas do Cadastro Único após o período de acompanhamento, motivos que garantem a sua atualidade, contribuindo, portanto, para que se alcance bons resultados no monitoramento da frequência escolar.

Tal como na saúde, o processo de acompanhamento das condicionalidades de educação inclui a etapa concernente à impressão e à distribuição de formulários para o preenchimento do acompanhamento da condicionalidade. Nesse caso, as listas dos alunos para acompanhamento são impressas pela secretaria de educação e enviadas às escolas para preenchimento da frequência escolar do período. Após terem sido preenchidos, os formulários devem ser devolvidos para a Secretaria Municipal de Educação para que os Operadores

Municipais Auxiliares, credenciados pelo Operador Municipal Master²⁰, possam registrar o acompanhamento da frequência escolar no sistema Presença. Contudo, Porto Alegre, aproveitando-se da opção permitida ao Operador Master de credenciar os diretores de escola como Operadores Diretores de Escola, possibilitando-lhes acessar e usar o sistema, optou pela descentralização desse processo, o que, segundo a representante da educação no Comitê Gestor, é um dos fatores que contribuem para os bons resultados obtidos pelo município no acompanhamento dessa condicionalidade. Desse modo, os diretores de escolas são os responsáveis por imprimir os formulários para acompanhamento dos alunos de sua escola, fazer o registro da frequência no sistema, fazer alterações, transferências e gerar relatórios, tornando-se co-autores da SMED no processo²¹.

O fato de os diretores das escolas operarem o sistema Presença proporciona-lhes uma visão ampla de seus alunos, o que o simples preenchimento dos dados da frequência escolar e do motivo do descumprimento em um formulário impresso não possibilita. Eles podem visualizar o histórico dos alunos com baixa frequência, perceber se o estudante é recorrentemente infrequente e os motivos para tal, que podem sinalizar uma situação de vulnerabilidade ou até mesmo de violação de direitos mais grave. Com essas informações, a escola poderá trabalhar melhor esses alunos, incorporando estratégias no seu projeto pedagógico que contribuam para o desenvolvimento social deste público, além de poderem difundir o PBF junto às famílias, favorecendo a efetivação do cumprimento das condicionalidades. De acordo com a representante da educação, esse é o ganho da descentralização, porque essa percepção da escola produz informação que possibilita desenvolver ações estratégicas.

Além das estratégias de elaboração de um banco de dados paralelo utilizado para manter o sistema Presença atualizado e da descentralização do acompanhamento da frequência escolar, outro fator apontado para o excelente índice de acompanhamento alcançado pelo município é o papel da secretária de educação, que acata a Instrução Operacional de que o Operador Master deve ter o mínimo de subordinação e entraves para

²⁰ Operador Municipal Master – é a pessoa cadastrada junto ao Ministério da Educação para operar o Sistema de Acompanhamento da Frequência Escolar no município. Em Porto Alegre, essa função é desempenhada pela própria gestora da área de educação do PBF. Cabe-lhe credenciar outras pessoas como Operadores Municipais Auxiliares e também como Operador Diretor de Escola, sendo co-responsável pelas informações por estes registradas.

²¹ O Operador Diretor de Escola pode fazer o registro diretamente no sistema, sem a necessidade de preenchimento de formulários impressos. Mas, em Porto Alegre, faz-se o registro da frequência nos formulários, que são enviados para a SMED para serem arquivados para fins de confirmação e auditoria.

realizar o trabalho, possibilitando e aprovando as ideias que possam trazer resultado ao trabalho.

Pelo exposto, percebe-se que a área da educação tem apropriado-se das diretrizes e normatizações do MDS para o PBF, interpretando-as e explorando-as positivamente no intuito de obter êxito no acompanhamento da frequência escolar, conforme exemplifica a descentralização do registro da frequência para os diretores de escolas. Esta interpretação em consonância com as diretrizes do Bolsa Família não encontra semelhança no que diz respeito aos programas complementares, assunto abordado na sequência.

5 A gestão municipal e a dimensão dos programas complementares ao PBF

Além das atividades de cadastramento e atualização das informações das famílias incluídas no CadÚnico, de gestão de condicionalidades de saúde e de educação, de gestão de benefícios e de acompanhamento das famílias em situação de descumprimento, é atribuição do ente municipal a oferta de programas complementares ao PBF às famílias beneficiárias. Para a implementação desses programas, o município pode estabelecer parcerias com órgãos e instituições municipais, estaduais e federais, governamentais e não-governamentais e utilizar os recursos do IGD-M.

Esses programas consistem em ações “direcionadas às famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família e àquelas inscritas no CadÚnico, de maneira a possibilitar o desenvolvimento de suas capacidades e oferecer oportunidades para a superação da pobreza e da vulnerabilidade social” (BRASIL, MDS, SENARC, 2009a, p. 3). São considerados como “portas de saída” do PBF, pois têm por objetivo conduzir as famílias de uma situação de redução da pobreza para a de “superação sustentada de qualquer forma de vulnerabilidade” (BRASIL, MDS, SENARC, 2009a, p. 4).

Os programas complementares podem ser específicos, formulados especialmente para atender as famílias beneficiárias do Bolsa Família ou já existentes, voltados para as demandas da sociedade como um todo, mas que podem ser direcionados e priorizados para beneficiários do Programa e do CadÚnico. Eles abrangem ações e políticas setoriais em áreas tais como: acesso ao conhecimento e ampliação da escolaridade (educação de jovens e adultos, educação técnica e profissional, etc.), geração de trabalho e renda (capacitação e qualificação profissional, acesso ao micro-crédito produtivo orientado, etc.), acesso a bens e serviços

culturais (bibliotecas, museus, etc.), garantia dos direitos sociais (documentação civil, segurança, etc.) e desenvolvimento local (habitação, saneamento básico, água encanada, etc.).

A característica marcante dos programas complementares é que consistem em atividades integradas, desenvolvidas pelos três níveis de governo – nos casos dos programas formulados e implementados pelo governo federal –, e desenvolvidas e implementadas por outros órgãos e setores da administração pública, caracterizando-os como ações intergovernamentais e intersetoriais. Considerando essa característica, o gestor do Bolsa Família no município tem a responsabilidade de

Coordenar a interlocução com outras secretarias e órgãos vinculados ao próprio governo municipal, do estado e do Governo Federal e, ainda, com entidades não governamentais, com o objetivo de facilitar a implementação de programas complementares para as famílias beneficiárias do Bolsa Família (BRASIL, MDS, SENARC, 2005, p. 4).

A inclusão das famílias beneficiadas pelo PBF nos programas complementares implementados no município dependerá do nível de articulação dos gestores municipais do Bolsa Família com os órgãos e setores da prefeitura e dos demais níveis de governo. Essa articulação não é uma tarefa simples, pois compreende algumas etapas que requerem um determinado esforço do gestor municipal, bem como infraestrutura e recursos humanos disponíveis. A primeira delas seria o mapeamento dos programas complementares acessíveis no município, sejam ações federais, estaduais, municipais ou de entidades da sociedade civil organizada. Em seguida, caberia identificar e localizar as famílias elegíveis aos programas em execução, bem como sensibilizar os seus responsáveis quanto à importância da priorização do atendimento às famílias mais vulneráveis. Feito isto, “é desejável que se desenvolva um plano de ação simplificado com todos os setores envolvidos, definindo-se as incumbências de cada um, estratégias de ação e os recursos (recursos humanos e financeiros, logística, infraestrutura etc.) necessários para sua execução” (BRASIL, MDS, SENARC, 2009a, p. 21). Finalmente, é preciso trabalhar junto às famílias atendidas pelo PBF, conscientizando-as quanto à importância de participarem desses programas, como uma alternativa para sair da situação de dependência econômica para outra de emancipação social e financeira e divulgando os programas oferecidos e as suas regras.

A dimensão do PBF referente aos programas complementares ainda não está institucionalizada em Porto Alegre, pois o município não tem desenvolvido ações nessa área, tampouco tem realizado uma articulação mais efetiva com os programas oferecidos pelo executivo federal. Segundo a representante da área da saúde, “neste momento, o Comitê Gestor tem como preocupação primordial a cobertura do PBF e o acompanhamento das condicionalidades”. No entanto, ela considera que, como parte da evolução da implementação

do programa no município, a execução de programas complementares tem que se tornar uma preocupação do Comitê Gestor. A representante da área da educação também manifesta em sua fala a ideia de avanços na gestão do programa, em um momento posterior à boa consolidação da gestão de benefícios e de condicionalidades, defendendo ações na área de qualificação profissional, levando essa cobrança para as discussões dentro do Comitê Gestor. Ela ressalta a existência de parcerias entre setores da prefeitura e da sociedade civil (como o SENAI, por exemplo) com o MDS para a oferta de programas complementares sem que haja uma articulação com o Comitê Gestor que permita serem essas ações divulgadas para o público beneficiado pelo PBF e por ele acessados. Para ela, a própria composição do Comitê Gestor é percebida como uma limitação ao avanço para portas de saída do Bolsa Família, pois, para a formulação e implementação de programas complementares e para uma maior articulação entre os setores envolvidos, outras secretarias municipais teriam que participar da composição do Comitê Gestor.

De fato, essa necessidade de articulação é apontada nos documentos do MDS, os quais frisam ser responsabilidade da gestão municipal do PBF e do Cadastro Único, em associação com secretarias municipais e a Coordenação Estadual, o planejamento de programas ou ações complementares. Na realidade, a questão dos programas complementares tem sido alvo de tensionamento entre a Instância de Controle Social do PBF (o comitê do PBF dentro do CMAS) e o Comitê Gestor, pois o primeiro tem cobrado do segundo a realização dessas ações, bem como dentro do próprio Comitê, pois não há um consenso entre seus membros sobre ser atribuição da gestão municipal o planejamento e desenvolvimento dessas atividades.

A representante da área da assistência social e coordenadora do Comitê Gestor questiona “essa estória de programas complementares”. Para ela, é necessário repensar e rediscutir essa dimensão do PBF. Do seu ponto de vista, não é o Bolsa Família, um programa de transferência de renda, que deve proporcionar às pessoas beneficiadas a saída da condição de vulnerabilidade socioeconômica. Posiciona-se ela:

Isso é uma lógica equivocada. O PBF não pode ter como responsabilidade criar as condições para a pessoa sair porque não tem pernas pra isso. O que vai fazer isso é política pública geral, intersetorial.

O que tem que funcionar, então, como porta de saída do PBF? Que as políticas públicas funcionem. Para que o cidadão beneficiário desta transferência de renda acesse as políticas públicas. Pra que tenha qualificação profissional, através das ações do Ministério do Trabalho pactuadas com outros ministérios, como por exemplo o Pronatec, nos quais o público do PBF é um dos públicos prioritários para esses acessos. Educação de jovens e adultos, qualificação profissional, geração de renda, **são frentes de intervenção que não é uma responsabilidade da gestão do PBF**. Os gestores do programa têm que estar atentos e na interlocução com estas outras políticas para que esse público possa ser acionado. **O serviço de assistência social vai identificar as famílias que têm perfil, estimular, encaminhar para estes programas e acompanhar**. Outra coisa é a ação de gestão do Bolsa Família

pensar em construir estes programas. Toda a vez que se apresenta um plano de aplicação dos recursos do IGD-M, a Instância de Controle Social questiona sobre os programas complementares. Sobre os programas complementares tem que se pensar melhor, discutir sobre o que é responsabilidade de cada política pública. Além de fazer a gestão do programa tem-se que dar conta de criar outras políticas públicas? (Representante da área da assistência social no Comitê Gestor, informação verbal, 2012) (grifo meu).

Essa percepção sobre repensar os programas complementares chama a atenção, pois vai de encontro à concepção de pobreza e desigualdade social que permeia o desenho do PBF e é manifesta nos documentos de legislação, regulamentação e capacitação do Programa, especialmente na apostila de capacitação sobre programas complementares (BRASIL, MDS, SENARC, 2009a) que cita Amartya Sen (2001) e resume sua noção de desigualdade. Para Sen, a desigualdade abrange, além das dimensões de renda e de acesso a bens de consumo, a dimensão da capacidade de funcionamento das famílias – que incluem fatores como uma boa nutrição e boas condições de saúde –, e a dimensão das oportunidades – acesso à educação de qualidade e acesso a ativos básicos, tais como terra, bens de capital e tecnologias. Portanto, o desenho do PBF quando inclui, além da transferência de renda, as condicionalidades e os programas complementares, busca incidir sobre o conjunto de dimensões responsáveis pela desigualdade social, de modo que as famílias possam superar essas vulnerabilidades e ter oportunidades e alternativas que permitam a sua emancipação socioeconômica.

Além da percepção divergente daquela contida no desenho do PBF, outros dois aspectos destacam-se no discurso dessa representante. O primeiro refere-se à ênfase dada ao fato de não ser responsabilidade da gestão municipal do Programa o planejamento e execução de programas complementares, a despeito de toda a legislação e regulamentação em contrário²².

Complementando este primeiro aspecto está o entendimento de que aos gestores compete somente identificar as famílias elegíveis, estimulá-las e encaminhá-las aos programas e políticas em andamento no município. Aliás, segundo a entrevistada, esse é que seria o papel da área da assistência social com relação aos programas complementares, demonstrando que as funções e competências da gestão do PBF e da coordenação técnica do Bolsa Família na assistência social, por serem exercidas pela mesma pessoa, acabam sendo confundidas.

²² Decreto 5.209 de 17 de setembro de 2004:- Cabe aos estados e municípios estabelecer parcerias para a oferta de programas complementares;- Prevê a celebração de termos de cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, visando a formulação de programas complementares.Portaria 754 de 20 de outubro de 2010:- Define que os recursos do IGD-M servem para apoiar o ente municipal na realização de atividades “de implementação de programas complementares ao PBF e ao PCA, considerados como ações voltadas ao desenvolvimento das famílias beneficiárias, especialmente nas áreas de:a) alfabetização e educação de jovens e adultos;b) capacitação profissional;c) geração de trabalho e renda;d) acesso ao micro-crédito produtivo orientado; ee) desenvolvimento comunitário e territorial”.

Mas, não seria, também, o papel da área da educação quanto às ações referentes ao acesso ao conhecimento e ampliação da escolaridade?

Sendo assim, para que haja a evolução do PBF em Porto Alegre na direção de oferta de programas complementares às famílias beneficiadas, conforme almejam as representantes da saúde e da educação, primeiramente, a divergência de percepções e opiniões sobre essa dimensão do programa teria que ser resolvida dentro do próprio Comitê Gestor, permitindo a emergência de uma consciência acerca do papel da gestão municipal do PBF no que se refere a esse assunto. Só então, poderia exercer a coordenação e a integração com outras secretarias municipais, ao menos, e entidades não governamentais, a fim de facilitar a oferta e a priorização e o direcionamento de programas complementares municipais às famílias beneficiárias do Bolsa Família. Isso seria mais factível do que a expectativa do MDS de que a gestão local do Programa tenha as condições necessárias para fazer a articulação com outros órgãos do governo federal que têm desenvolvido e oferecido programas complementares.

Há, no âmbito dos Ministérios, diversos programas sendo executados que não foram planejados com exclusividade para os beneficiários do Programa Bolsa Família ou das pessoas inscritas no Cadastro Único, mas esses têm prioridade de participação. São exemplos desses programas, o Brasil Alfabetizado, do Ministério da Educação, que objetiva elevar a escolaridade de jovens de 15 anos ou mais, adultos e idosos que não frequentaram ou não tiveram acesso à escola na idade adequada, o PLANSEQ-Próximo Passo, um programa de qualificação profissional para os beneficiários do Programa Bolsa Família que oferece cursos nas áreas da construção civil e turismo, sendo executado pela parceria MDS, Ministérios do Trabalho e do Turismo, o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado, do Ministério do Trabalho, que disponibiliza recursos para o microcrédito produtivo orientado, incentivando a geração de trabalho e renda entre os microempreendedores populares (pessoa física ou jurídica), e o Programa Nacional da Agricultura Familiar (Pronaf), que concede microcrédito para a produção e geração de renda das famílias agricultoras, pescadoras, extrativistas, ribeirinhas, quilombolas e indígenas, ofertado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário.

No entanto, os dados sobre esses programas revelam a baixa participação dos beneficiários do PBF nessas ações complementares. Conforme sublinham Lício, Mesquita e Currello (2011), enquanto o PBF tem um universo de milhões de beneficiários, somente milhares deles acessam esses programas, representando uma pequena porcentagem do público participante, como demonstra a proporção de beneficiários do PBF atendidos pelo Brasil Alfabetizado, que é de, apenas, 20% ao ano. Segundo eles, o fato de essas políticas estarem

fragmentadas em diversos órgãos é um fator que “limita qualquer base de negociação intergovernamental, pois enfraquece a capacidade de negociação dos atores legitimados em efetivamente direcioná-las para os beneficiários do PBF” (LÍCIO; MESQUITA; CURRALERO, 2011, p. 469), haja vista a “limitação evidente no papel do MDS” para coordenar a articulação entre esses programas e o Bolsa Família. Por esse motivo, os autores avaliam que a articulação de programas complementares demanda maior coordenação federativa, desafio que se impõe para a coordenação intergovernamental do PBF.

Sendo assim, se no âmbito federal, entre o MDS e os demais ministérios, já há a ausência de instâncias para a negociação intergovernamental em prol da articulação desses programas, isso torna-se um desafio ainda maior para a negociação entre a gestão municipal do PBF e os diferentes órgãos federais para que as ações realizadas no município priorizem os beneficiários do Bolsa Família, o que será possível quando houver maior coordenação intergovernamental do governo federal na dimensão dos programas complementares.

6 Considerações Finais

A gestão compartilhada do Bolsa Família caracteriza-se por uma estreita relação entre União e municípios, pois aos estados restou um papel secundário, que é o de apoiar os municípios na gestão do programa com suporte tecnológico e capacitação. É um programa concebido, financiado e regulamentado pelo governo federal, mas grande parte de sua execução é responsabilidade dos municípios. É no âmbito local que são realizados o cadastramento, a gestão dos benefícios e das condicionalidades, o acompanhamento de famílias em situação de descumprimento, e a prestação dos serviços básicos de saúde, educação e assistência social.

Em função da proeminência da União na gestão desse programa, alguns autores compreendem que ele possui um desenho federativo centralizado (entre os quais, ABRUCIO, 2005 e ALMEIDA, 2005). Entretanto, Lício, Mesquita e Currelero (2011, p. 459) ponderam que “a diversidade das ações dentro de um mesmo programa pode comportar mais de um tipo de arranjo federativo no contínuo centralização-descentralização, implicando relações intergovernamentais mais hierárquicas ou negociadas conforme o caso”.

A dimensão da transferência de renda, que compreende as ações de cadastramento, de concessão dos benefícios e do seu pagamento, possui um padrão mais hierarquizado de relações intergovernamentais, pois apresenta menos espaço para a negociação. Os municípios

não têm qualquer interferência nos critérios de elegibilidade para a inserção no Cadastro Único e para a concessão dos benefícios, que são definidos pelo governo federal sem negociação prévia com os governos locais. Além disso, a quantidade de benefícios a serem concedidos em cada município é determinada com base na estimativa de famílias pobres presentes em cada um deles, calculada a partir do Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Por esse motivo, mesmo que a gestão municipal do PBF identifique e cadastre um número bem maior de famílias que atendem o critério renda de elegibilidade para a concessão do benefício, que é o caso de Porto Alegre, que possui 60% de famílias cadastradas a mais do que a estimativa de famílias pobres da cidade, esse não será concedido a todas, somente à quantidade disponível de vagas. E, nessa situação, o município não possui qualquer ingerência, apesar dos seus frequentes apelos à União em prol da ampliação do número de benefícios a serem concedidos.

Na dimensão das condicionalidades, entretanto, a negociação entre os níveis de governo tem lugar, facilitada pela estrutura de funcionamento descentralizado das políticas nacionais às quais o PBF está articulado: de saúde, educação e assistência social. Nessas áreas, já existem espaços institucionalizados de coordenação intergovernamental, que são utilizados para a gestão do Bolsa Família, principalmente, as estruturas do SUAS, como por exemplo, o Colegiado Nacional de Gestores da Assistência Social (Congemas) e o Fórum dos Secretários Estaduais de Assistência Social (Fonseas).

A representante da área da assistência social no Comitê Gestor aludiu a esses espaços como o *locus* onde “os municípios expõem as necessidades de criação ou aperfeiçoamento de ferramentas de uso do município que sejam mais eficazes para a gestão local do programa”. Desses encontros, informa-nos ela, resultou o aperfeiçoamento do sistema de gestão de condicionalidades (o Sicon), possibilitando ao gestor municipal intervir em um bloqueio ou cancelamento do benefício por descumprimento de condicionalidades, que tenham ocorrido indevidamente, diretamente no sistema, o que, antes, só era possível por meio de recurso impresso enviado ao MDS via Correios.

Mas, de acordo com a representante da área da educação, a centralização das decisões varia conforme a área. Segundo ela, na educação, há uma tradição de construção de parcerias e, por isso, as modificações no sistema de acompanhamento da frequência escolar são realizadas a partir das sugestões e pedidos de aperfeiçoamento encaminhados pelos Operadores Master. Inclusive, Operadores Master de municípios com bons índices de acompanhamento da condicionalidade da educação são convidados a experimentar o sistema antes da implementação para avaliar se atende às necessidades e demandas locais, que é o

caso de Porto Alegre. Contudo, nas afirmações dela, isso não acontece com o sistema de condicionalidade da saúde ou do CadÚnico, que são modificados sem ouvir os gestores municipais. Exemplo disso é a última versão do CadÚnico, a qual “ainda apresenta sérios problemas”, mas, os municípios “têm pouquíssima incidência” na resolução deles.

Embora haja esses espaços de negociação, nos quais os gestores municipais podem expressar suas demandas ao gestor federal, as experiências relatadas pelas entrevistadas corroboram a necessidade de distinguir-se analiticamente autonomia decisória de execução de atribuições para uma análise mais acurada sobre descentralização ou centralização da política pública. De fato, a incidência dos municípios na implementação dessa política de transferência de renda fica restrita a demandas e sugestões de aperfeiçoamento dos sistemas e de alguns procedimentos de gestão. O desenho da política, as diretrizes do programa, as metas, a distribuição de competências entre os níveis de governo e os procedimentos a serem adotados na execução do programa são decididos e regulados pelo governo federal por meio da legislação do PBF e do CadÚnico, e de documentos de capacitação e de comunicação do MDS. O Cadastro Único é exemplo de uma política definida pela União, mas, totalmente executada pelos municípios.

Na realidade, todos os documentos referentes à legislação, capacitação e comunicação, bem como o financiamento federal, constituem mecanismos de coordenação governamental usados pelo governo federal para articular as ações dos governos municipais na implementação de uma política federal em nível nacional. Por esse motivo, pode-se concluir, erroneamente, que os municípios são completamente desprovidos de autonomia na execução do PBF e que seguem, literalmente, as orientações contidas nesses documentos de regulação e indução. Isso seria desconsiderar que eles também são entes federados e, portanto, igualmente têm autonomia e, por isso, só atuam em conjunto e em cooperação com a União, se assim o desejarem. É claro que, no Bolsa Família, por haver uma relação direta entre governo federal e beneficiários na transferência de renda, essa torna-se um componente fortemente indutor para a adesão e cooperação dos governos locais, em função da cobrança exercida por suas populações para receberem o benefício.

Além disso, no processo de implementação de uma política pública são tomadas decisões essenciais pelos agentes executores, seja em função das vicissitudes encontradas na implementação ou porque existe um espaço para o comportamento discricionário dos implementadores, fazendo com que a implementação não seja totalmente fiel ao desenho proposto originalmente pelos formuladores. Esse espaço para a discricionariedade advém tanto do fato de os programas ou planos delimitarem “apenas um conjunto limitado de cursos

de ação e decisões que os agentes devem seguir ou tomar” (SILVA e MELO, 2000, p. 10) como da autonomia dos executores, que lhes permite adotar seus próprios referenciais (vontades, interesses, concepções ideológicas e etc.) no desempenho de suas funções. Isso significa que o município tem espaço para tomar iniciativas, que, tanto podem causar prejuízo aos objetivos e resultados almejados pelo programa, como, inclusive, podem resultar em práticas inovadoras e criativas para alcançar as metas estipuladas.

A comparação feita no artigo entre as diretrizes presentes na legislação do CadÚnico e do PBF com os procedimentos adotados na gestão do programa em Porto Alegre mostra que o município tem autonomia para seguir fielmente a normatização ou não, e que essa decisão tem distintas consequências.

A utilização dos CRAs como postos de atendimentos fixos, por exemplo, não é sugerida pela regulamentação do Cadastro Único, mas foi a opção escolhida pelo município de Porto Alegre – e por São Paulo e Salvador, também, conforme Bichir (2011) – de utilização da estrutura institucional que a cidade já dispunha. Com essa iniciativa, o poder local atende ao requisito imposto pelo formulador de que eles sejam localizados nas áreas de residência da população de baixa renda, e, ainda, define a área da assistência social como o *locus* do Cadastro Único e do Bolsa Família, promovendo, assim, uma interação entre as estruturas do SUAS e esse programa de transferência de renda, o que mais tarde também tornou-se uma das prioridades do governo federal. A respeito dos procedimentos de coleta de dados, vale recordar que as campanhas do MDS dão maior ênfase para as ações de Busca Ativa, incentivando, também a combinação da visita domiciliar com postos de atendimento itinerantes e fixos, contudo Porto Alegre adota somente a última opção, sem que isso comprometa os resultados almejados de cobertura do cadastramento.

A adoção de um modelo de gestão intersetorial, materializada no Comitê Gestor, é uma amostra da diferença entre a estrutura de gestão proposta no desenho inicial dos formuladores – um Gestor Municipal (o secretário da área à qual se vincula o PBF), auxiliado pelos coordenadores técnicos, responsáveis pelas ações do programa em suas respectivas áreas – e aquela efetivada na implementação do programa. Em nenhum documento oficial, as funções de gestor municipal e de coordenadores técnicos são confundidas, mas são bem delimitadas. Em Porto Alegre, essas funções mesclam-se, pois os coordenadores técnicos de cada área são também os gestores municipais, pois representam as suas áreas no Comitê Gestor. Por esse motivo, há a prevalência de uma visão mais técnica de gestão do programa do que política, com a predominância da preocupação de cada área em desempenhar com sucesso suas atribuições sobre a de realização de uma coordenação mais efetiva que dê conta

de uma maior integração entre as dimensões da transferência de renda, de condicionalidades e de programas complementares do PBF.

Os problemas enfrentados no acompanhamento das condicionalidades em decorrência da desatualização do Cadastro Único também poderiam ser minimizados por uma maior coordenação entre a gestão das condicionalidades e a atualização do Cadastro Único, o que envolveria o desenvolvimento de procedimentos de atualização articulados entre as áreas da assistência social (nesse caso, os CRAs), educação e saúde. A saúde desenvolve suas estratégias de superação desses problemas, assim como a educação, sem que haja uma rede de atualização, conforme orienta os documentos oficiais do MDS. Na área da saúde, por exemplo, essa rede deveria funcionar da seguinte forma: as UBS identificariam alteração nos dados cadastrais das famílias que buscam atendimento para cumprimento das condicionalidades, notificariam o coordenador do PBF na Saúde e, este, por sua vez, notificaria o coordenador do CadÚnico, o qual providenciaria a atualização.

O estudo demonstra, portanto, que na arena da formulação, onde são tomadas as decisões sobre o desenho do programa, o município tem pouca incidência, mas na arena da execução do Bolsa Família ele tem maior influência, pois tem autonomia para desenvolver procedimentos próprios para a operacionalização das atividades de sua competência, a despeito de toda a normatização existente.

Municipal autonomy in the implementation of the Bolsa Família Program

Abstract

The Brazilian Constitution of 1988 established a wide range of common competences between Union, states and municipalities, which have to share the responsibility for policies in several areas. The cooperative federalism makes intergovernmental relations more complex, because the relation between the levels of government varies according to each public policy, moving on a continuum between centralization and decentralization. In the case of national policies, the sub-levels of government have been responsible for the implementation of certain policies under strong coordination and regulation of the central government. In the case of anti-poverty policy of the federal government implemented through the Bolsa Família Program (PBF), which is funded, regulated and coordinated by the federal government, but implemented in partnership with the municipalities, which are responsible for the actions of the programme at local level. This paper attempts to answer what autonomy the municipality has in implementing this program, taking as case the city of Porto Alegre. For that, use semi-structured interviews with members of the Management Committee of the Bolsa Família Program and documentary analysis of legislation of CadÚnico and PBF, in addition to training and communication documents of MDS, comparing the normalization constant in them with the procedures adopted by the local management of the program. This comparison leads to the conclusion that in the arena of the formulation, where decisions are made about the design of the program, the city has little impact, but in the arena of Bolsa Família execution it has more influence, because it has the autonomy to develop their own procedures for the implementation of the activities of its competence, in spite of all the existing standards.

Keywords: Federalism. Decentralization. Intergovernmental relations. Autonomy.

Referências Bibliográficas

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, 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>, Acesso em: 24/04/2012.

_____. Reforma política e federalismo: desafios para a democratização brasileira. In: BENEVIDES, Maria V.; VANNUCHI, Paulo; KERCHE, Fábio (Orgs.). **Reforma política e cidadania**. 1. ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003, p. 225-265.

ALMEIDA, Maria Hermínia T. de. Recentralizando a federação? **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 29-40, 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>, Acesso em: 24/04/2012.

ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012.

_____. Federalismo e democracia no Brasil: a visão da ciência política norte-americana. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 15, n. 4, p. 23-31, 2001a. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 15/02/2013.

_____. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em 26/11/2010.

_____. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.11, n.31, jun. 1996.

_____. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant (Orgs.). **Tendências e Perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001b, p. 43-55.

ASENSIO, Miguel Ángel. Algunas Notas Sobre Federalismo Comparado, Institucional y Económico. **Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal**, Santa Fe, n. 9, dez. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.org>>. Acesso em: 11/04/2013.

BICHIR, Renata M. **Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família**. 2011. 271 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

BRASIL. **Decreto nº. 5.209, de 17 de setembro de 2004b**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/legislacao-1/legislacao>>. Acesso em: 10/10/2012.

_____. **Decreto nº. 6.135, de 26 de junho de 2007**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/legislacao-1/legislacao>>. Acesso em: 10/10/2012.

BRASIL. **Lei nº. 10.836, de 09 de janeiro de 2004a.** Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/legislacao-1/legislacao>>. Acesso em: 10/10/2012.

_____. Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome. **Portaria nº. 177, de 16 de junho de 2011a.** Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/legislacao-1/legislacao>>. Acesso em: 10/10/2012.

_____. _____. **Portaria nº. 274, de 10 de outubro de 2011b.** Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/legislacao-1/legislacao>>. Acesso em: 10/10/2012.

_____. _____. **Portaria nº. 246, de 20 de maio de 2005.** Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/legislacao-1/legislacao>>. Acesso em: 10/10/2012.

_____. _____. **Portaria nº. 754, de 20 de outubro de 2010.** Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/legislacao-1/legislacao>>. Acesso em: 10/10/2012.

_____. _____. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. **Programas Complementares.** Brasília, DF: MDS, 2009a. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/capacitacao/arquivos/apostilas/desenvolvimento-e-articulacao-de-programas-complementares.pdf/view>>. Acesso em: 10/10/2012.

_____. _____. _____. **Instrução Normativa nº. 1, de 26 de agosto de 2011a.** Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/legislacao-1/legislacao>>. Acesso em: 10/10/2012.

_____. _____. _____. **Instrução Normativa nº. 2, de 26 de agosto de 2011b.** Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/legislacao-1/legislacao>>. Acesso em: 10/10/2012.

_____. _____. _____. **Instrução Normativa nº. 3, de 14 de outubro de 2011d.** Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/legislacao-1/legislacao>>. Acesso em: 10/10/2012.

_____. _____. _____. **Instrução Normativa nº 4, de 14 de outubro de 2011e.** Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/legislacao-1/legislacao>>. Acesso em: 10/10/2012.

_____. _____. _____. **Bolsa Família Informa,** Brasília, nº. 283, 31 de agosto de 2011c. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/informes/informe-gestores>>. Acesso em: 10/10/2012.

_____. _____. _____. **Guia do Gestor Municipal: Cadastro Único para Programas Sociais.** Brasília, 2010a. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/capacitacao/biblioteca>>. Acesso em: 10/10/2012.

_____. _____. _____. **Instrução Operacional nº. 09, de 05 de agosto de 2005.** Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/legislacao-1/legislacao>>. Acesso em: 10/10/2012.

_____. _____. _____. **Guia Rápido Programa Bolsa Família e Cadastro Único para Programas Sociais:** o que os municípios devem fazer nos primeiros 60 dias de gestão. Brasília, 2013. Disponível em:

<<http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias/2013/01/arquivos/Guia-Rapido-de-Gestao-BF.pdf/view?searchterm=Guia%20R%C3%A1pido%20Programa%20Bolsa%20Fam%C3%A9lia>>. Acesso em: 28/02/2013.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. **Guia para Acompanhamento das Condicionalidades do Programa Bolsa Família.** Brasília, 2009b. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/capacitacao/biblioteca>>. Acesso em: 10/10/2012.

_____. _____. _____. **Guia para Acompanhamento das Condicionalidades do Programa Bolsa Família.** v. 1. Brasília, 2010b. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/capacitacao/biblioteca>>. Acesso em: 10/10/2012.

_____. _____. _____. **Guia para Acompanhamento das Condicionalidades do Programa Bolsa Família.** v. 2. Brasília, 2010c. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/capacitacao/biblioteca>>. Acesso em: 10/10/2012.

BURGESS, Michael. Federalism as political ideology: interest, benefits and beneficiaries in federalism and federation. In: BURGESS, M.; GAGNON, A.-G. (Eds). **Comparative federalism and federation: competing traditions and future development.** New York: Harvester Wheatsheaf, 1993, p. 102-113.

CAMARGO, Aspásia. Federalismo e identidade nacional. In: SACHS, Ignacy; WILHEIM, Jorge; PINHEIRO, Paulo S. (Orgs.). **Brasil: um século de transformações.** São Paulo: Companhia das Letras, 2001, p. 307-347.

CARVALHO, José Murilo de. República, democracia e federalismo: Brasil, 1870-1891. **Varia História**, Belo Horizonte, v. 27, n. 45, p.141-157, jan./jun. 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 12/04/2013.

COMITÊ GESTOR, Representante da Área da Assistência Social no. **Entrevista I.** [02 de out. 2012]. Entrevistadora: A. P. Lameirão. Porto Alegre: Fundação de Assistência Social e Cidadania, 2012. 1 arquivo .mp3 (84 min.).

COMITÊ GESTOR, Representante da Área da Saúde no. **Entrevista II.** [22 de out. 2012]. Entrevistadora: A. P. Lameirão. Porto Alegre: Coordenadoria Geral de Vigilância em Saúde/Secretaria Municipal de Saúde, 2012. 1 arquivo .mp3 (62 min.).

COMITÊ GESTOR, Representante da Área da Educação no. **Entrevista III.** [24 de out. 2012]. Entrevistadora: A. P. Lameirão. Porto Alegre: Secretaria Municipal de Educação, 2012. 1 arquivo .mp3 (92 min.).

COSER, Ivo. O Conceito de Federalismo e a Idéia de Interesse no Brasil do Século XIX. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 941-981, 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 11/04/2013.

COSER, Ivo. O debate entre centralizadores e federalistas no século XIX: a trama dos conceitos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 26, n. 76, p. 191-227, jun. 2011.

COSTA, Bruno L. Diniz; **MOREIRA**, Maíra dos Santos. A evolução da institucionalização da Assistência Social nos municípios mineiros entre 2005 e 2009. In: Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, 8., 2012, Gramado. **Anais Eletrônicos...** Gramado: ABCP, 2012. Disponível em <<http://www.abcp2012.sinteseeventos.com.br/>>. Acesso em: 03/03/2013.

CUNHA, Elenice Machado da. **Regra e realidade na constituição do SUS municipal: implementação da NOB 96 em Duque de Caxias**. 2001. 144 f. Dissertação (Mestrado em Ciências na área de Saúde Pública) - Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2001. Disponível em: <http://portalteses.icict.fiocruz.br/transf.php?id=00005402&lng=pt&nrm=iso&script=thes_chap>. Acesso em: 13/09/2012.
Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_31/rbcs31_03.htm>. Acesso em: 15/05/2013.

ELAZAR, Daniel J. **Exploring Federalism**. Tuscaloosa: University of Alabama, 1987.
GARMENDIA, Ernesto S. R. Federalismo, sociedad y globalidad: los retos del porvenir. **Política y Cultura**, México, n. 25, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.org>>. Acesso em: 13/04/2013.

LÍCIO, Elaine C. **Para além da recentralização: os caminhos da coordenação federativa do Programa Bolsa Família (2003-2010)**. 2012. 351 f. Tese (Doutorado em Política Social) - Instituto de Ciências Humanas, Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

LÍCIO, Elaine C.; MESQUITA, Camile S.; CURRALERO, Claudia R. B. Desafios para a Coordenação Intergovernamental do Programa Bolsa Família. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 51, n. 5, p. 458-470, set./out. 2011. Disponível em: <http://rae.fgv.br/sites/rae.fgv.br/files/artigos/10.1590_S0034-75902011000500003_0.pdf>. Acesso em: 08/05/2012.

LIMONGI, Fernando P. O Federalista: remédios republicanos para males republicanos. In: WEFFORT, Francisco C. (Org.). **Os Clássicos da Política**. São Paulo: Ática, 2006. 1 v. p. 243-287.

MINHOTO, Antonio C. B.; SILVA, Nilson Tadeu R. S. O modelo federalista na configuração estatal do século XXI e o papel do município. **Revista Iuris Tantum**, v. 20, p. 485-506, dez. 2009. Disponível em: <<http://repositorio.uscs.edu.br/handle/123456789/123>>. Acesso em: 11/04/2013.

PORTO ALEGRE (Município). Portaria nº. 150, de 28 de agosto de 2006. **Diário Oficial [de] Porto Alegre**, Poder Executivo, Porto Alegre, RS, 04/09/2006. Disponível em: <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/dopa/>>. Acesso em: 17/10/2012.

PORTO ALEGRE (Município). Portaria nº. 220, de 27 de outubro de 2008. **Diário Oficial [de] Porto Alegre**, Poder Executivo, Porto Alegre, RS, 03/11/2008. Disponível em: <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/dopa/>>. Acesso em: 17/10/2012.

RIKER, Willian. Federalism. In : POLSBY, N. (Ed.). **Handbook of Political Science**. Berkeley: University of California, 1975.

RODDEN, Jonathan. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 09-27, 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>, Acesso em: 24/04/2012.

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

_____. **Desigualdade Reexaminada**. Record: Rio de Janeiro, 2001.

SILVA, Pedro Luiz Barros; MELO, Marcus André Barreto de. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil**: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. Campinas: Nepp, 2000 (Caderno de Pesquisa, n. 48).

SOUZA, Celina. Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças. **DADOS - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, p. 513-560, 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 13/04/2013.

_____. Federalismo e gasto social no Brasil: tensões e tendências. **Lua Nova**, São Paulo, n. 52, p. 5-30, 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 08/05/2012.

_____. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 105-121, 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em 24/04/2012.

_____. Federalismos: teorias e conceitos revisitados. **BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, n. 65, p. 27-48, 1. sem. 2008. Disponível em: <www.anpocs.org>. Acesso em: 04/12/2012.