

# Contradições do processo de implementação de políticas públicas: uma análise do Programa Bolsa Família 2003 – 2006

*Camile Sabb Mesquita*

## **Introdução**

O Brasil, ao longo da sua trajetória histórica, alternou momentos de maior e menor centralização política. No período da redemocratização brasileira, ocorrido na década de 80, a reivindicação pela adoção de um modelo de políticas públicas descentralizado ecoava como solução para a ineficiência, a corrupção e a ausência de participação social resultantes da excessiva centralização decisória do regime militar. Havia identificação entre a luta contra o autoritarismo e a luta pela descentralização.

A Constituição Federal de 1988, ao definir a redistribuição de recursos fiscais e de funções administrativas entre os três níveis de governo, ratificou e aprofundou a descentralização. Ao ampliar a parcela dos tributos federais automaticamente transferida para os governos subnacionais e dar, a esses últimos, autoridade tributária sobre impostos de significativa importância, expandiu expressivamente a autoridade de governadores e prefeitos sobre os recursos fiscais.

À repartição da receita não se seguiu uma definição clara de competências e atribuições no texto constitucional. Almeida (1995) aponta que a Constituição estabeleceu cerca de 30 funções concorrentes entre a União, os estados e os municípios, quase todas na área social. É nesse contexto que as relações intergovernamentais ganham relevância e a conformação federativa brasileira exerce grande influência na implementação de políticas sociais. Ainda, a realidade de escassez de recursos presente nas administrações públicas leva à necessidade de coordenação cada vez maior, em nome da eficiência, efetividade e eficácia.

O texto busca analisar a implementação do Programa Bolsa Família no período que vai desde a sua instituição, em 2003, até 2006, à luz do pacto federativo estabelecido a partir de 1988, ressaltando as contradições e avanços desse processo. O Bolsa Família é um programa nacional, que, para ser operado, precisa estabelecer estratégia de cooperação com as outras esferas governamentais. Deve, no entanto, cuidar para não cair na armadilha da cooperação verticalizada, que acaba por esbarrar mais em subordinação do que em parceria, fenômeno já identificado na implementação de outras políticas sociais.

Baseado essencialmente nas conclusões das pesquisas sobre o federalismo desenvolvidas por Fernando Luiz Abrucio<sup>1</sup>, o texto discorre sobre as condições necessárias para o funcionamento do pacto federativo. Em seguida, ainda apoiado nesse autor, caracteriza o modelo brasileiro, ressaltando os efeitos das suas peculiaridades no desenvolvimento de políticas sociais. Por fim, analisa as relações intergovernamentais que se estabelecem no âmbito do Programa Bolsa Família para a sua operacionalização, passando por um breve histórico dos programas de transferência de renda.

## Federalismo: o desafio da autonomia e da interdependência

Falar sobre federalismo imediatamente nos remete à idéia de repartição de poder e de autoridade, que deve estar ligada a um contrato garantido por sólido arcabouço institucional, capaz de preservar parte dos interesses individuais, ao mesmo tempo em que estabelece novas metas, agora comuns. A definição de Daniel Elazar, trazida por Abrucio (2002, p. 26), traduz exatamente esse princípio:

“o termo federal é derivado do latim “*foedus*” o qual (...) significa pacto. Em essência, um arranjo federal é uma parcela estabelecida e regulada por um pacto, cujas conexões internas refletem um tipo especial de divisão de poder entre os parceiros baseada no reconhecimento mútuo da integridade de cada um e no esforço de favorecer uma unidade especial entre eles”.

No Brasil, a exemplo de diversos outros países, a federação está assegurada pela Carta Magna, inclusive como cláusula pétrea, não podendo, portanto, ser extinta por emenda constitucional. Isso, no entanto, não é suficiente para sustentar, no longo prazo, o contrato federativo, sendo importante a existência de instituições fortes para protegê-lo, especialmente no que tange os princípios da autonomia e da interdependência que ele encerra.

A autonomia caracteriza-se pela não centralização<sup>2</sup> do poder, ou seja, “pela difusão de poderes de governo entre muitos centros, nos quais a autoridade não resulta da delegação de um poder central, mas é conferida por sufrágio popular” (ALMEIDA, 1995, p. 3). Trata-se, pois, de reconhecer a legitimidade e a capacidade

de autogoverno das esferas subnacionais. Abrucio (2006) lembra que o poder nacional deriva de um acordo entre as partes e que a formação de uma federação não elimina direitos originários dos pactuantes subnacionais, sejam estados ou municípios, como no caso do Brasil. “Tais direitos não podem ser arbitrariamente retirados pela União” (ABRUCIO, 2006, p. 43). Diante dessa afirmação, o autor elenca os diversos instrumentos políticos que os governos subnacionais têm ao seu dispor para defender seus interesses e direitos originários, quais sejam, a existência de cortes constitucionais; uma segunda casa legislativa, como o Senado, que representa os interesses regionais; a representação existente na Câmara dos Deputados, na qual os estados menos populosos têm bancadas proporcionalmente maiores; e um processo decisório baseado em maiorias qualificadas, implicando uma busca constante de consensos possíveis.

Desse modo, em toda federação, a autonomia dos governos subnacionais não é absoluta, nem poderia ser, já que isso significaria não uma federação, mas, sim, uma confederação, da qual o exemplo mais comum é a União Européia, que se configura como uma aliança entre nações soberanas para a execução de determinado objetivo comum. Trata-se, pois, de assegurar, além da autonomia, as relações de interdependência entre os entes federados. Apontam-se três desafios para o estabelecimento da interdependência, também citados por Abrucio (2005).

O primeiro é o caráter matricial das federações. No federalismo, a interdependência não é estabelecida em uma abordagem *top down*, isto é, a partir de determinações do governo central. Aliás, Abrucio esclarece que, em um modelo federalista, esse termo, governo central,

não é utilizado, mas, sim, União ou governo federal. Como dito anteriormente, os direitos originários dos entes federados e os instrumentos disponíveis para assegurá-los criam uma relação horizontal entre eles, em que se pese a existência de alguma hierarquia, como a prerrogativa do governo federal em manter o equilíbrio da federação ou o forte grau de autoridade que os governos intermediários possuem sobre os governos locais. Abrucio resume:

***No Programa Bolsa Família, o público alvo passou a ser a família como um todo e não mais os indivíduos separadamente. As condicionalidades, agora integradas, foram estendidas a todos os membros do grupo familiar beneficiário***

“em poucas palavras, processos de barganha afetam decisivamente as relações verticais num sistema federal” (2005, p. 43).

O segundo desafio é a necessidade de *checks and balances* entre os níveis de governo, cujo objetivo é a fiscalização recíproca pelos entes federados de modo que nenhum deles fique com poder além do pactuado e acabe com a autonomia dos demais. Novamente, aqui, o que está

presente é a preocupação em assegurar os direitos originários e a autonomia.

Por último, e fundamental para a implementação de políticas públicas, é o desafio da coordenação federativa, refletindo o compartilhamento de decisões e responsabilidades (*shared decision making*). É necessário ter em mente que um ente federado somente participa de uma política se assim o desejar. “O dilema do *shared decision making* surge porque é preciso compartilhar políticas entre entes federativos que, por natureza, só entram nesse esquema conjunto se assim o desejarem” (ABRUCIO, 2005, p. 44).

Tendo em vista os princípios da autonomia e da interdependência, percebe-se que, uma vez estabelecido, o pacto federativo dá início a uma série de relações intergovernamentais, que Abrucio (1998) chamou de jogo federativo, cujo objetivo é encontrar uma solução de equilíbrio a fim de garantir a própria existência da federação. Esse jogo é regulado por mecanismos competitivos e cooperativos.

A existência de mecanismos de competição proporciona o estabelecimento de controle mútuo do poder contra a dominância de um nível de governo sobre os outros. Também acredita-se que a competição é capaz de aumentar a responsividade dos governos, no sentido de satisfazer os cidadãos com políticas públicas de melhor qualidade. A lógica por trás desse pressuposto é a mesma lógica do mercado. Ou seja, as chances de satisfação aumentam quando há um sistema de múltiplos governos competindo entre si.

Esse ponto é bastante controverso, em especial quando se verificam os efeitos da adoção dessa lógica de mercado para a equidade. Interessante notar que o próprio Abrucio (1997, p. 25), em estudo sobre o

modelo gerencial da Administração Pública, faz essa ressalva. Segundo ele,

“a unidade de serviço público que obtiver a melhor classificação na competição receberá provavelmente mais recursos (...) e portanto os mesmos consumidores que o aprovaram tenderão a utilizar este serviço continuamente. A premiação reflete, sem dúvida, um círculo virtuoso, saudável como técnica para tornar o Estado mais capaz de responder às demandas da população. Mas, por outro lado, os equipamentos sociais que não conseguirem as melhores avaliações dos consumidores caminharão para um círculo vicioso, ou seja, receberão menos recursos, os seus funcionários não terão incentivos financeiros e ficarão desmotivados, e seus consumidores continuarão insatisfeitos”.

A crítica usual a esse modelo é que nem sempre é dado aos cidadãos o poder de escolha dos serviços a utilizar, pelo simples fato da inexistência de alternativas. A competição, desse modo, não traz os efeitos desejados e, contrariamente, produz um jogo conhecido como “soma zero”.

Isto é, afirma Abrucio (1997, p. 25), “o equipamento social vencedor (aprovado pela população) no começo do jogo, ‘leva tudo’ (*takes all*), ganhando todos os incentivos para continuar sendo o melhor. Já a unidade de serviço público que obtiver as piores ‘notas’ dos consumidores, ‘perde tudo’, o que resultará indiretamente na aplicação de incentivos para que este equipamento social continue sendo o pior. Neste jogo, o maior perdedor é o princípio da equidade na prestação dos serviços públicos, transformando alguns consumidores em mais cidadãos do que os outros”.

Além do jogo de soma zero, a competição exarcebada pode levar ao que Abrucio (1998; 2002) denominou de federalismo predatório, que se manifesta de modo freqüente no Brasil, materializando-se, por exemplo, na guerra fiscal estabelecida entre si pelos estados; no surgimento desordenado de novos municípios<sup>3</sup>, que pulveriza os escassos recursos públicos e beneficia as localidades de pequeno porte em detrimento daquelas maiores, nas quais se verifica a ocorrência de problemas sociais mais graves; ou na transferência de custos de uma esfera de governo para outra<sup>4</sup>.

Por seu turno, a cooperação também tem lados positivo e negativo. Positivamente, Abrucio (2005) aponta a otimização no uso de recursos comuns, como nas questões ambientais ou de ação coletiva, que cobrem mais de uma jurisdição (transportes metropolitanos e saneamento básico, por exemplo); o auxílio a governos menos capacitados ou mais pobres na realização de determinadas tarefas; e a integração de políticas públicas compartilhadas. O autor ainda ressalta que o modelo cooperativo contribui para elevar a esperança quanto à simetria entre os entes territoriais, fator fundamental para o equilíbrio de uma federação. Negativamente, porém, deve-se atentar para uma possível uniformização das políticas, diminuindo o ímpeto inovador dos níveis de governo, enfraquecimento dos *checks and balances* intergovernamentais e dificuldades para a responsabilização da administração pública (ABRUCIO, 2005).

Para que a interdependência exista e seja estabelecido um jogo competitivo/cooperativo saudável, espaços de coordenação fazem-se imprescindíveis. Abrucio (2005, p. 45-36) indica as principais estratégias para a realização dessa coordenação:

“A coordenação federativa pode realizar-se, em primeiro lugar, por meio de regras legais que obriguem os atores a compartilhar decisões e tarefas – definição de competências no terreno das políticas públicas, por exemplo. Além disso, podem existir fóruns federativos, com a participação dos próprios entes – como os senados em geral – ou que eles possam acionar na defesa de seus direitos – como as cortes constitucionais. A construção de uma cultura política baseada no respeito mútuo e na negociação no plano intergovernamental é outro elemento importante”.

Os elementos trazidos à tona nesta seção permitirão realizar, a seguir, uma breve análise das peculiaridades do modelo federativo brasileiro e o seu reatamento no desenvolvimento de políticas sociais, notadamente de educação e saúde.

Até aqui, procurou-se esclarecer que, no Brasil, o contrato federativo está assegurado constitucionalmente, com a existência de diversos instrumentos disponíveis para o exercício da autonomia e a preservação de direitos originários dos entes federados. No entanto, as relações de interdependência são marcadas por um modelo competitivo, pouco cooperativo, muitas vezes predatório. Essas informações auxiliarão no entendimento acerca das relações estabelecidas no âmbito dos programas de transferência de renda, notadamente do Bolsa Família.

### **Políticas sociais no desenho federativo brasileiro: a busca por coordenação e cooperação**

O modelo federativo implementado no Brasil a partir de 1988 traz como

principal marca a descentralização política e administrativa, refletida na perda de poderes da União e na transferência de atribuições para as esferas subnacionais, extinguindo o modelo unionista-autoritário, em vigor desde o golpe de 1964. O próprio reconhecimento dos municípios como entes autônomos e independentes, fato inédito no federalismo mundial, constitui-se uma constatação do espírito descentralizador da Assembléia Constituinte de então. Abrucio (2003) destaca dois fenômenos nesse novo federalismo brasileiro: o estabelecimento de um amplo processo de descentralização, tanto em termos financeiros e políticos, como também no que se refere à criação de novas formas de relação entre os governos locais e a sociedade; e a criação de um modelo predatório e não-cooperativo de relações intergovernamentais, com predomínio para o componente estadualista, comentado anteriormente.

Entretanto, a descentralização enfrentou (e enfrenta) diversos obstáculos, que segundo Abrucio (2005, p. 48) são em número de cinco:

“a desigualdade de condições econômicas e administrativas; o discurso do “municipalismo autárquico”; a “metropolização” acelerada; os resquícios ainda existentes tanto de uma cultura política como de instituições que dificultam a accountability democrática e o padrão de relações intergovernamentais”.

O primeiro obstáculo evidencia a questão das desigualdades regionais presentes historicamente no Brasil desde a formação da federação e que, nem a desconcentração econômica promovida pela Constituição de 1988 em favor das regiões mais pobres, nem os instrumentos

políticos de representação legislativa, foram capazes de resolver. Conjuga, desse modo, a incapacidade financeira e a precariedade da máquina administrativa da grande maioria dos municípios brasileiros, o que leva a um esforço adicional do governo federal ou estadual, “os quais devem oferecer auxílio intergovernamental, mas também incentivos para que as próprias gestões locais alterem sua estrutura. Caso contrário, essa “falha sequencial” criará uma eterna dependência dos municípios em relação aos estados e à União” (ABRUCIO, 2003, p. 48).

Pode-se dizer que tanto o municipalismo autárquico quanto a metropolização acelerada são obstáculos resultantes do mesmo mal: a insuficiência de mecanismos de coordenação e cooperação para o enfrentamento dos problemas sociais, econômicos e de desenvolvimento em base territorial estratégica. São, também, reflexo do reforço da municipalização em detrimento de formas associativas, estimulando um comportamento predatório em que cada prefeitura disputa os recursos financeiros disponíveis nos níveis de governo superiores e na iniciativa privada para, assim, agir isoladamente sobre seus problemas, sem preocupações regionais. Aqui, é importante destacar a previsão de instrumentos consorciais para a gestão associada<sup>5</sup> e o estabelecimento de algumas experiências nesse sentido, em especial na área de saúde, embora ainda localizadas.

Novamente, o quarto e o quinto obstáculos à descentralização apontados por Abrucio (2005) estão relacionados entre si. Dizem respeito às práticas anti-republicanas ainda freqüentes em âmbito local, da qual são marcas o clientelismo, a oligarquia e a corrupção, e ao padrão das relações intergovernamentais, em especial as travadas entre o nível estadual e o

municipal em que se sobressai a cooptação e a tutela, em nítido desrespeito à autonomia federativa. O autor, bem como Souza (1998), também indica a associação dos poderes executivo e legislativo locais, dificultando o papel fiscalizador deste último.

Do ponto de vista da implementação de políticas sociais, a descentralização no modelo federativo não ocorre de forma automática, em uma abordagem de cima para baixo. Pressupõe adesão, barganhas, estratégias de indução, espaços de coordenação intergovernamental. Arretche (1999, p. 2) mostra que esse processo depende da participação efetiva dos entes federados:

“nas condições brasileiras, não é suficiente que a União se retire da cena para que, por efeito das novas prerrogativas fiscais e políticas de estados e municípios, estes passem a assumir de modo mais ou menos espontâneo competências de gestão. Na mesma direção, a descentralização das políticas sociais não é simplesmente um subproduto da descentralização fiscal, nem das novas disposições constitucionais derivadas da Carta de 1988. Ao contrário, ela ocorreu nas políticas e nos estados em que a ação política deliberada operou de modo eficiente”.

A despeito de todo o incentivo à descentralização dado pelo processo de redemocratização dos anos 80, o texto constitucional deixou um vácuo de competências, que faz com que as atribuições sejam negociadas a cada caso, de forma diferente em cada área específica de atuação, como bem mostram os estudos de Almeida (1995), Arretche (2004) e tantos outros. “Assim, qualquer ente federativo

estava constitucionalmente autorizado a implementar programas nas áreas de saúde, educação, assistência social, habitação e saneamento. Simetricamente, nenhum ente federativo estava constitucionalmente obrigado a implementar programas nesta área” (ARRETCHÉ, 2004, p. 22)

Essa característica é para muitos estudiosos o principal problema da descentralização. Abrucio (2005) denominou-a de federalismo compartimentalizado, em que cada nível de governo busca

**“Percebe-se a preponderância do nível federal no estabelecimento da agenda do Bolsa Família, fato acentuado pela transferência de recursos para a gestão descentralizada, que aumenta a capacidade de atuação das prefeituras, mas que as coloca totalmente envolvidas em aspectos operacionais.”**

encontrar seu papel específico, e a inexistência de incentivos à atuação conjunta estabelece um jogo de empurra entre as esferas de governo.

A questão da indefinição de papéis é particularmente delicada no que diz respeito aos estados, identificando-se duas posições polares: de um lado, a municipalização, e de outro, a coordenação das

políticas gerais sob responsabilidade da União. O nível intermediário não aparece no debate com qualquer delimitação própria de atribuições:

“as unidades estaduais ficaram, com a Constituição de 1988, num quadro de indefinição de suas competências e da maneira como se relacionariam com os outros níveis de governo. Este vazio institucional favoreceu uma posição “flexível” dos governos estaduais: quando as políticas tinham financiamento da União, eles procuravam participar; caso contrário, eximiam-se de atuar ou repassavam as atribuições para os governos locais” (ABRUCIO, 2003, p. 52).

A indefinição do papel dos estados, na opinião de Afonso (2006), é ainda mais agravada pelo relacionamento direto da União com as instâncias municipais, que, no caso brasileiro, constituem ente federativo, independente e autônomo como as outras duas esferas.

Além desse aspecto, Almeida (1995) também aponta a indefinição quanto ao grau de envolvimento das diversas instâncias no financiamento das políticas sociais, bem como quanto às formas de repasse dos recursos da União como problema para a construção de um pacto federativo de caráter cooperativo na área social.

O governo federal, por meio da criação de contribuições sociais, garantiu para si recursos voltados para área social, mas cujo repasse para as esferas subnacionais supõe transferências negociadas, quase sempre sem regras de partilha preestabelecidas. Com essa estratégia, além de recuperar parte das receitas perdidas na partilha fiscal promovida pela Constituição Federal, a União estabeleceu seu papel de

comando no processo de descentralização das políticas sociais. Assim, na área social, não se efetivou a limitação de autoridade do governo federal para induzir as decisões dos governos locais ao encontro das suas prioridades, apesar da prerrogativa dos mesmos em não aderir aos programas federais garantida pela autonomia política (ARRETICHE, 2004).

Almeida (1995) destaca que não existe, no processo de descentralização das políticas públicas, esforço do governo federal em redefinir as funções dos três níveis de governo. Em que medida isso foi intencional? Arretche (2002, p. 451) afirma que

“o governo federal excluiu a possibilidade de atribuir competências exclusivas ou obrigações constitucionais aos governos subnacionais, buscando a aprovação de medidas cuja estrutura de incentivos tornasse atraente a subordinação de estados e/ou municípios a seus objetivos de reforma”.

Arrisco dizer que, em geral, as relações governamentais brasileiras na área social caracterizam-se pelo que Almeida (1995) definiu como federalismo centralizado, isto é, transformação dos governos estaduais e municipais em agentes administrativos do governo federal, que possui forte envolvimento nos assuntos das unidades subnacionais, primazia decisória e de recursos. Mesmo na política de saúde, que parece ser o caso mais bem sucedido de descentralização, percebe-se a condução firme do governo federal (estabelecendo limites de atuação, regras e parâmetros de funcionamento do Sistema Único de Saúde), o esvaziamento do papel dos estados e forte dependência dos municípios em relação



aos recursos da União. Isso sem falar na opção, tantas vezes criticada, da construção de um modelo nacional por meio das Normas Operacionais Básicas (NOBs), a despeito das desigualdades regionais e em detrimento de pactuações mais pontuais.

Na área de transferência direta de renda, esse federalismo centralizado não deixa dúvida quanto à sua existência. Aliás, os programas dessa natureza, implantados pelo governo federal desde 2001, reforçam esse caráter centralizador. Nas palavras de Afonso (2006, p. 4):

“o governo central passa a pagar benefícios (fora da previdência social) diretamente aos indivíduos, relegando os governos subnacionais a um papel secundário (para não dizer, ausência de função no caso dos estados brasileiros em relação ao Programa Bolsa Família). Em outras e bem simplórias palavras, é rompida a tradicional idéia de que o pobre pertence ao governo local”.

A seguir, será analisada a implementação do Programa Bolsa Família sob o aspecto federativo.

### **Breve histórico da transferência de renda no Brasil**

A adoção de políticas de redistribuição de renda, por intermédio da garantia de um rendimento monetário mínimo desvinculado das relações trabalhistas, é relativamente recente no Brasil. Remonta aos anos 1970, às aposentadorias e pensões aos trabalhadores/as rurais e à Renda Mensal Vitalícia.

Para isso, o orçamento público passou a conceder parcela orçamentária no financiamento desse novo contingente

populacional, uma vez que não mais se tratava de recursos contributivos, como as formas de garantia de renda aos empregados formais. Essas novas medidas de garantia de renda passaram a constituir um novo flanco de ações de políticas públicas direcionadas ao enfrentamento da pobreza, desvinculada da prévia condição de trabalho. Até então, na experiência brasileira, o requisito para ter acesso a algum benefício monetário não era ser originalmente pobre, mas, em primeiro lugar, estar no mercado de trabalho ou ter uma trajetória de emprego assalariado com carteira assinada. Era o princípio da cidadania regulada que definia a condição de acesso às políticas sociais e trabalhistas desenvolvidas fundamentalmente a partir da década de 1930 (SANTOS, 1979).

Com a Constituição Federal de 1988 e, posteriormente, com a Lei Orgânica da Assistência Social, novas e diversas medidas legais foram aprovadas visando à garantia de renda sem prévia contribuição. Esse é o caso do Benefício de Prestação Continuada (BPC) destinado aos idosos e às pessoas com deficiências pertencentes a famílias de baixa renda. Essa perspectiva de ampliação do campo dos direitos de cidadania favoreceu a incorporação de novos segmentos sociais, até então marginalizados das políticas públicas, salvo as políticas marcadamente assistencialistas.

O agravamento do cenário macroeconômico, ocasionado pela implementação das políticas de corte neoliberal, que promoveram o aprofundamento da exclusão social no Brasil<sup>6</sup>, desencadeou, no início dos anos 90, um amplo debate sobre políticas públicas de natureza redistributiva de renda. As primeiras iniciativas datam de 1995 e fugiram às regras das políticas sociais, uma vez que se deram nas esferas municipais e estaduais, conforme

comprovam as experiências dos municípios de Campinas e Ribeirão Preto, além de Brasília. De modo geral, os programas implantados por eles adotaram contrapartidas obrigatórias, tais como frequência escolar, cumprimento de agenda de saúde ou participação em cursos de treinamento profissional, seleção por renda familiar per capita inferior a um limite definido localmente, existência de filhos em idade escolar ou pré-escolar e comprovação de tempo mínimo de residência no local (LAVINAS, 1998). Direcionados ao enfrentamento da exclusão social e, principalmente, com a expectativa da possibilidade de quebrar o ciclo intergeracional da pobreza, tinham ainda como requisito a saída do mercado de trabalho de crianças e adolescentes para a ampliação da escolaridade desses indivíduos e, portanto, a postergação do ingresso na vida laboral em melhores condições de competição.

Somente depois de várias experiências municipais e estaduais de implantação dos programas de garantia de renda à população pobre é que o governo federal aderiu a essa modalidade de política pública. Em 1998<sup>7</sup>, foi aprovada a Lei de Renda Mínima, que tinha como objetivo ajudar os municípios mais pobres de cada estado a desenvolver programas de transferência direta de renda. Nesse modelo, a União cofinanciava 50% dos benefícios, assim calculados: R\$ 15,00 x (número de crianças por família) – 0,5 x (renda familiar per capita de até 1/2 salário mínimo). Lício (2004) aponta as principais críticas a essa iniciativa: baixo valor do benefício (R\$ 38,58, em média), critérios restritivos à participação dos municípios, deixando fora do programa cerca de 40% dos municípios brasileiros, e o percentual fixo de 50% para a repartição das despesas entre a União e os municípios, que não levava

em conta os desníveis na capacidade financeira de cada localidade.

Somente em abril de 2001, com o lançamento do Programa Nacional de Bolsa Escola, que o governo federal teve a sua primeira experiência mais consistente com programas dessa natureza. A partir daí, dois outros grandes programas foram criados: o Bolsa Alimentação e o Auxílio Gás. Sob a responsabilidade de diferentes ministérios, esses programas estavam voltados para segmentos diferentes da mesma população pobre, mas com estratégias de operacionalização e gestão muito parecidas. Todos esses programas visavam à garantia de renda vinculada à família, à educação, à saúde e ao não exercício do trabalho pelas crianças e adolescentes. Como nos programas municipais e estaduais, essa seria uma estratégia para o rompimento com o ciclo da reprodução intergeracional da pobreza, posto que as famílias pobres teriam um complemento de renda para que suas crianças e adolescentes frequentassem a escola e melhorassem a situação da saúde (COHN, 2003). Em termos gerais, os programas viabilizariam o exercício de direitos universais: educação e saúde.

O Bolsa Escola, ligado ao Ministério da Educação, tinha como público-alvo famílias com renda mensal per capita de até R\$ 90,00, equivalente a meio salário mínimo na época, e com crianças e adolescentes entre 7 e 14 anos matriculados na rede regular de ensino. O benefício, no valor de R\$ 15,00 por criança e/ou adolescente, até o limite de três por família, era pago mensalmente por meio de cartão magnético e seu recebimento estava associado à frequência escolar superior a 85% das aulas ministradas.

O Bolsa Alimentação, do Ministério da Saúde, adotou o mesmo patamar de renda

para a seleção de seus beneficiários. No entanto, o segmento que este programa se propôs atender é de crianças com até 7 anos de idade, nutrizes e gestantes. O benefício, também de R\$ 15,00 e com a mesma restrição do número de beneficiários por família, era associado ao cumprimento, por parte da família, de compromissos na área de saúde: manter a carteira de vacinação em dia, acompanhar o desenvolvimento nutricional das crianças e, no caso das gestantes, realizar consultas de pré-natal.

Já o Auxílio Gás, criado pelo Ministério das Minas e Energia, em 2002, propunha-se a transferir R\$ 15,00, a cada dois meses, como subsídio para a compra de botijão de gás às famílias que já eram beneficiárias do Bolsa Escola e/ou Bolsa Alimentação, ou que se apresentavam como beneficiárias potenciais desses programas, inscritas no Cadastro Único. Não exigia contrapartidas. A motivação para a implementação dessa ação foi compensar as famílias de baixa renda em relação ao aumento, naquele ano, do valor do botijão de gás, aproximando-se mais de um subsídio do que de política de renda mínima, fato inclusive explícito na legislação do Programa.

Em 2003, o governo Lula, contrariando todas as expectativas e as recomendações da equipe de transição para a unificação de alguns programas sociais, criou o Programa Cartão Alimentação como uma das ações emergenciais do Programa Fome Zero para o combate à fome. O benefício, no valor de R\$ 50,00 por família, destinava-se àqueles grupos em situação de risco alimentar e, depois de uma grande polêmica em que intelectuais, mídia e governo se enfrentaram, manteve-se a imposição para as famílias de comprovação de gastos com a compra de alimentos.

Da breve descrição acima, pode-se observar algumas características da política de transferência de renda no Brasil: concorrência institucional, dificultando ou mesmo inviabilizando a coordenação de ações de caráter intersetorial para o combate da pobreza; sobreposição de beneficiários, possibilitando que uma mesma família participasse de dois ou três programas, enquanto outros grupos, na mesma localidade e em situação semelhante, não recebiam nenhum apoio;

***“A articulação com as políticas complementares representa o maior desafio. Por depender essencialmente de visão territorial e da identificação de potencialidades regionais, talvez seja o ingrediente capaz de trazer os governos subnacionais para o centro das decisões.”***

e valor da transferência muito baixo. Diante deste retrato, em outubro de 2003, o governo federal unificou os procedimentos de execução e gestão desses programas de transferência de renda por meio do Programa Bolsa Família.

A partir dessa unificação, a unidade do público-alvo passou a ser a família como um todo e não mais os indivíduos

separadamente. As contrapartidas (condicionalidades), agora integradas, foram estendidas a todos os membros do grupo familiar beneficiário do programa. Aumentaram-se não somente os valores dos benefícios, que passaram a variar de R\$ 15 a R\$ 95, contra os R\$ 15 a R\$ 45, mas também a meta de atendimento do programa: 11 milhões de famílias até 2006, praticamente o dobro em relação ao Bolsa Escola, o mais abrangente até então. É importante ressaltar que os usuários dos programas unificados pelo Bolsa Família foram transferidos ao longo do tempo para o novo programa.

Do ponto de vista orçamentário, o Bolsa Família, em 2005, aumentou em 88% os recursos destinados para os antigos programas de transferência de renda, conforme mostra a tabela 1.

O Bolsa Família é a proposta mais ampla de transferência direta de renda já implementada no Brasil, presente em todo o território nacional, residindo aí a sua relevância. Mesmo o Benefício de Prestação

Continuada (BPC), com 1,138 milhão de beneficiários idosos e 1,26 milhão de beneficiários deficientes<sup>8</sup> não é tão expressivo na sua abrangência, apesar de ter um benefício igual ao salário mínimo, em valor.

A execução de um programa federal dessa natureza não poderia prescindir da participação dos outros níveis de governo, sob pena de inviabilizá-lo devido aos elevados custos operacionais que se seguiriam a uma estrutura centralizada. Desse modo, é importante analisar as estratégias da União para “convencer” os estados e os municípios a atuar nesse programa.

### **Relações intergovernamentais no âmbito do Programa Bolsa Família: a busca da gestão compartilhada**

A erradicação da extrema pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais são objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil. O texto constitucional estabelece que esse compromisso deve ser perseguido por meio da conjugação de esforços entre os

**Tabela 1: Evolução dos recursos orçamentários destinados a programas de transferência de renda – 2002 a 2005**

Programas	2002	2003	2004	2005	2006
Bolsa Escola	1.537,10	1.429,50	-	-	-
Bolsa Alimentação	121,7	264,4	-	-	-
Auxílio Gás	609,2	800,2	-	-	-
Cartão Alimentação	-	290,6	-	-	-
Bolsa Família	-	572,4	5.308,80	6.537,80	8.303,00
Total	2.268,00	3.357,10	5.308,80	6.537,80	8.303,00
Variação anual	-	48,00%	58,10%	23,20%	27,00%

R\$ em milhão

2002 a 2005 – valores executados

2006 – PLOA

Fonte: SENARC/MDS

três níveis de governo, ao prever que o combate às causas da pobreza e aos fatores de marginalização e a promoção da integração social dos setores desfavorecidos é competência comum da União, estados, Distrito Federal e municípios.

Partindo desse preceito constitucional, mas apoiado principalmente em aspectos de ordem prática e operacional, os programas de transferência de renda implantados pelo governo federal, desde 2001, tinham em seu desenho uma necessária articulação entre a esfera nacional e as esferas subnacionais, em especial os municípios. É impensável imaginar que a União seja capaz isoladamente de realizar programas dessa natureza sem que os governos municipais estivessem dispostos a assumir as tarefas de cadastramento das famílias, de acompanhamento das condicionalidades, de fiscalização, bem como de atendimento da população.

O desafio posto para o sucesso desses programas está em como fazer com que os governos locais efetivamente participem de um programa federal, levando em consideração que o ônus financeiro, até então, do cadastramento e demais ações, recaía sobre eles, ao mesmo tempo em que os ganhos políticos para esses atores são praticamente nulos, uma vez que o benefício estava associado ao governo federal. Ou seja, aos encargos assumidos pelos municípios não corresponde o bônus político correspondente segundo os padrões clássicos de implementação de políticas sociais até então vigentes no país (por exemplo, a intermediação do governo local na distribuição dos recursos). A questão resolve-se na medida em que a própria população potencialmente beneficiária dos programas pressiona para que os

benefícios sejam viabilizados para eles. Situação muito confortável para a União, que praticamente não necessita de negociar apoios e estabelecer consensos.

Uma das conseqüências desse quadro foi que os estados e municípios que tinham condição financeira para tal criaram seus próprios programas de transferência de renda, gerando mais sobreposições de ações e clientelas, fracionamento das ações e pulverização dos benefícios, dificultando uma ação articulada na área de transferência de renda que conjugasse as três esferas de governo. Isso pode ser constatado pelo grande número de programas de transferência de renda implementados por governos subnacionais.

Com a criação do Programa Bolsa Família e tendo em vista a sua universalização entre as famílias com renda compatível ao critério de elegibilidade previsto para o programa, a possibilidade de sobreposição de ação e público ficou mais evidente. Mesmo porque, com o crescimento do programa, mais se exigia dos municípios em termos de desenvolvimento de atividades acerca do programa (cadastramento de famílias pobres, focalização, controle das condicionalidades). Portanto, além da questão da duplicidade de ação e beneficiários, a existência de programas de renda locais desarticulados com o federal disputa os poucos recursos humanos e financeiros dos municípios.

A fim de evitar a competição entre os programas e a desmobilização dos municípios na implementação de um programa da magnitude do Bolsa Família, o governo federal utilizou-se de três estratégias. A primeira foi a possibilidade da integração de programas de transferência de renda locais com o Bolsa

Família. Ou seja, municípios e estados que se interessassem em participar do financiamento do benefício podiam fazê-lo. Assim, desde 2004, alguns governos subnacionais, na sua maioria municípios, contribuem financeiramente, aumentando o valor do montante destinado às famílias. Como forma de incentivar essa participação, o cartão magnético de saque do dinheiro é confeccionado com a logomarca dos governos participantes.

Apesar do caráter inovador dessa ação, atualmente seu alcance é pouco representativo em função do baixo número de pactuações firmadas, bem como das metas acordadas, que, na maioria dos casos, não são atingidas. As tabelas 2 e 3 apontam os municípios e estados que possuem Termo de Cooperação em vigor para a complementação do benefício financeiro das famílias do Bolsa Família.

Importante ressaltar que a União não estabeleceu uma forma padronizada de cofinanciamento do Programa, permitindo que os entes federados adequassem o desenho de seus programas ao do Bolsa Família. Os termos da integração são, portanto, definidos caso a caso, com cada ente federado separadamente, e de acordo com a capacidade de negociação de cada um. Assim, embora todas as famílias recebam da União os benefícios segundo as regras e os critérios estabelecidos nacionalmente, cada estado ou município possui critérios próprios de complementação: uns estabeleceram um piso mínimo do benefício, como o Acre, outros elevaram os valores do benefício, como o Distrito Federal e Recife. Essa flexibilidade, ao mesmo tempo em que cria espaços importantes de interlocução com os entes federados e estabelece importante coordenação cooperativa, também deixa a certo voluntarismo dos estados e municípios sua

**Tabela 2: Total de famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família e número de famílias atendidas pelos municípios (pactuação)**

Sem pactuação			Com pactuação	
Município	Famílias	R\$	Famílias	Valores complementados pelos municípios R\$
Aracaju (AL)	26.563	1.464.996,00	842	10.610,00
Boa Vista (RR)	19.670	1.354.736,00	298	4.835,00
Niterói (RJ)	12.574	712.138,00	1.052	24.640,00
Palmas (TO)	8.212	462.694,00	2.231	46.081,00
Recife (PE)	89.434	5.388.399,00	2.273	485.881,00
São Luís (MA)	65.573	4.066.277,00	4.274	222.049,00
Nova Lima (MG)	2.456	114.242,00	251	25.696,00
Total	224.482	13.563.482,00	11.221	819.792,00

Fonte: SENARC/MDS – Ref. Set/06

**Tabela 3: Total de famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família e número de famílias atendidas pelos estados (pactuação)**

Governo federal				Estados (pactuação)		
Estado	Famílias	R\$	Total municípios	Famílias	Valores complementados pelos estados R\$	Municípios beneficiados
Acre	54.157	3.561.013,00	22	18.991	538.416,00	22
Mato Grosso do Sul	116.133	6.412.639,00	77	2.207	178.927,00	1
Ceará	908.483	58.187.347,00	184	28.396	440.850,00	41
Distrito Federal	79.312	4.439.235,00	1	36.745	2.038.355,00	1
Total	1.158.085	72.600.234,00	376	86.339	3.196.548,00	65

Fonte: SENARC/MDS – Ref. Set/06

participação financeira no Programa, sem o esforço do governo federal em induzir tais processos. Além, é claro, de complexificar a gestão federal do programa.

As duas outras estratégias estão relacionadas. Dizem respeito ao processo de adesão formal dos municípios ao Programa Bolsa Família, realizado pelo governo federal em 2005, e ao estabelecimento de sistemáticas de apoio financeiro para a gestão local. Com a assinatura desse instrumento, os municípios formalizaram a sua participação no programa, comprometendo-se com a realização das atividades ali colocadas. Em troca, o governo federal disponibilizou sistemas de gestão e transferiu, pela primeira vez, recursos aos governos municipais para a atualização cadastral dos beneficiários, no valor de R\$ 6,00 por cadastro válido atualizado.

A adesão estava condicionada a dois requisitos: a indicação de um interlocutor em âmbito local (gestor municipal) e a indicação da instância de controle social. O primeiro requisito veio suprir a

necessidade de identificar o lócus institucional do Programa Bolsa Família que, devido ao seu forte componente intersectorial, mas principalmente por ter tido origem na unificação de programas oriundos de diversas áreas, não estabelece uma relação unívoca com uma área específica, como as secretarias municipais de saúde e o Bolsa Alimentação, por exemplo. Isso permitiu identificar que 80% dos municípios optaram pela área de assistência social como responsável pela gestão do programa. Os demais municípios escolheram as áreas de educação (8%) e saúde (5%) como gestoras do programa<sup>9</sup>.

Não causa espanto a área de assistência social ter sido a principal escolha dos municípios para a alocação do Programa Bolsa Família. Desde a implantação dos programas anteriores, havia uma discussão se programas dessa natureza não seriam afetos àquela área. Na Lei de Orçamento, o próprio Bolsa Escola, do Ministério da Educação, tinha como função orçamentária a assistência social. Porém, a escolha

dessa área pelos governos municipais não é tão isenta assim. O fato de o programa no nível federal estar no Ministério de Desenvolvimento Social por si só já dava um indicativo aos municípios. Além disso, a sistemática escolhida para as transferências de recursos destinados à gestão do programa é fundo a fundo: do Fundo Nacional de Assistência Social para os fundos municipais de assistência social.

A definição das instâncias de controle social também responde uma demanda do desenho legal do programa, que estabelece a participação e o controle social na implementação do programa. Novamente, a União não definiu qual instância deveria ser utilizada para essa tarefa, cabendo ao município a indicação de um conselho já existente ou a criação de uma nova estrutura. Cerca de 58% dos municípios escolheram a primeira opção, sendo que 87% delegaram ao conselho municipal de assistência social o controle social do programa<sup>10</sup>.

Teoricamente, o estabelecimento desses espaços na estrutura municipal como possibilidade de participação e controle social são fundamentais para democratizar e republicanizar a esfera local. Há dúvidas, no entanto, sobre a efetividade dessa iniciativa, principalmente por dois motivos. O primeiro, devido à possível cooptação dos membros dessas instâncias pelo poder público, inclusive a partir da nomeação dos próprios conselheiros, o que compromete a atuação dos mesmos. Nesse sentido, é positiva a opção tomada pelos prefeitos de delegar essa atribuição a conselhos ou comitês já existentes, com procedimentos já formatados e testados. O segundo, a falta de informação, de maneira sistemática, tanto sobre a população beneficiária, mas principalmente sobre o funcionamento do próprio Programa. Sem que isso se resolva, as instâncias de controle social não

cumprirão seu papel, que vai além da fiscalização da atuação municipal. Não se diminui o mérito e a importância disso, mas deve-se envolver também a participação dos conselheiros na definição de diretrizes do Programa, promovendo a apropriação de seus valores pela sociedade local. Ressaltam-se algumas iniciativas, embora tímidas, por meio da realização de eventos, em parceria com estados e municípios, em todas as unidades da federação, para a mobilização desses atores, bem como a vinculação de informativo via Internet destinado a esse público.

Os estados também passaram por um processo de adesão ao Programa Bolsa Família e foram beneficiados com a transferência de recursos da União. No entanto, a adesão dos estados foi mais restrita, apenas ao processo de atualização cadastral deflagrado pelo MDS em julho de 2005. Naquela ocasião, os recursos destinados aos estados, na proporção de 10% do que foi transferido aos municípios, estava condicionado à adesão ao programa no prazo estabelecido da totalidade dos municípios de seu território e, ainda, ao número de cadastros válidos atualizados no estado. Assim, os municípios, além da pressão da União, também foram tensionados pelos governos estaduais, tanto para a formalização da sua participação no programa federal, como também para a realização da atualização cadastral. Observa-se o absoluto sucesso do governo federal nessa empreitada: em menos de oito meses, 5.560 municípios, dos 5.564, haviam efetivado a sua adesão e cerca de 78% do Cadastro Único tinha sido atualizado<sup>11</sup>.

Atualmente, o governo federal continua repassando recursos financeiros aos municípios e estados. Para os primeiros, foi criado um indicador de qualidade de



gestão – o Índice de Gestão Descentralizada (IGD) – baseado nas informações do Cadastro Único e do acompanhamento das condicionalidades. O cálculo do repasse financeiro é realizado mensalmente, multiplicando um valor de referência de R\$ 2,50 por família beneficiária no município pelo IGD. Apenas os municípios com índice igual ou superior a 0,4 e habilitados na gestão da assistência social, conforme os critérios do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), podem receber os recursos federais. Para os estados, mediante apresentação de um plano de ação que contemple basicamente ações de capacitação, apoio técnico e logístico aos municípios e emissão de documentação, o repasse também é mensal, em parcelas fixas, levando em consideração o número de famílias pobres de cada localidade.

Em que se pese a importância da transferência financeira para os estados, vale dizer, de montante significativo – R\$ 2,0 milhões mensais –, a atuação desse nível de governo é bastante limitada por falta de ferramentas e instrumentos que permitam o acompanhamento de diferentes aspectos do Programa Bolsa Família. As informações disponíveis nem sempre estão sistematizadas adequadamente para a análise e planejamento de ações por parte do estado. Na realidade, é necessário o desenvolvimento de fluxos e processos perenes de troca de dados e capacitação, de modo que esse nível de governo encontre uma agenda própria dentro do Programa Bolsa Família, de importância significativa para essa política.

### **Considerações finais**

As relações federativas que têm se configurado no Programa Bolsa Família

trazem inovações interessantes para a implementação de políticas sociais. A flexibilidade para o estabelecimento de parcerias, o processo de adesão e o repasse de recursos financeiros por meio de desempenho da qualidade de gestão, sem falar na própria mobilização popular em torno desse programa, mostraram-se instrumentos importantes para a efetiva participação dos governos subnacionais. Não obstante, percebe-se a preponderância do nível federal no estabelecimento da agenda do Programa, ocasionando certo desequilíbrio de poder. Tal fato foi ainda mais acentuado por meio das transferências de recursos para a gestão descentralizada, que, de um lado, aumentou a capacidade de atuação das prefeituras, mas, por outro, coloca-as totalmente envolvidas em aspectos operacionais para a melhoria do indicador que serve de base para o repasse, retirando-as de atividades de planejamento e acompanhamento das famílias beneficiárias.

Para além da transferência de renda, o Programa Bolsa Família, pela sua abrangência, vem se configurando a ação estruturadora do sistema de proteção social brasileiro. Assim, são três as dimensões em que o Programa se dispõe a atuar. A primeira é a do alívio imediato da pobreza por meio da transferência direta de renda. A segunda trata do enfrentamento da pobreza a médio e longo prazo, em perspectiva intergeracional, por meio do acompanhamento das condicionalidades nas áreas de educação e saúde. Por fim, a terceira diz respeito ao desenvolvimento social das famílias, por meio da articulação de diversas outras políticas sociais para os beneficiários do programa.

Essa última dimensão, a dos programas complementares, é a que representa o maior desafio. Por depender essencialmente

de visão territorial e da identificação de potencialidades regionais, talvez seja o ingrediente capaz de trazer os governos subnacionais para o centro das decisões. As palavras de Afonso (2006, p. 27) vão nesse sentido:

“se os programas de transferência de renda forem limitados a uma função meramente assistencialista (para não dizer clientelista), os governos subnacionais continuarão à margem do processo e ficam dispensados de uma tarefa, que é preciso reconhecer, bastante árdua e complexa – formular e implantar medidas que efetivamente reduzam a pobreza”.

É preciso, pois, aguardar para ver que rumo o programa tomará nos próximos anos e se conseguirá avançar na oferta de outros apoios, além do benefício, para as

famílias. Em caso positivo, um cenário desejável seria ter a União como responsável pelas diretrizes gerais e pelo financiamento do auxílio em dinheiro aos beneficiários; os municípios, pelo trabalho mais direto com as famílias, incluído aí o cadastramento, a gestão das condicionais e o acompanhamento familiar; e os estados, pela oferta de programas complementares, em especial de geração de trabalho e renda, configurando-se o comprometimento dos três níveis de governo com os propósitos do Programa. O governo federal somente conseguirá atingir os objetivos enunciados, principalmente o do desenvolvimento das famílias, por meio dessa gestão compartilhada, que significa, antes de qualquer coisa, o reconhecimento das desigualdades regionais.

(Artigo recebido em dezembro de 2006. Versão final em dezembro de 2006)

---

## Notas

<sup>1</sup> Fernando Luiz Abrucio (fabrucio@fgvsp.br) é doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP), professor do Programa de Pós-graduação em Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (FGV-SP), além de lecionar Política Comparada na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP).

<sup>2</sup> Nesse ponto, é importante diferenciar “não centralização” de “descentralização”, termos muitas vezes utilizados equivocadamente como sinônimos. Um sistema não centralizado significa a existência de poderes difusos, que não podem ser centralizados sem quebrar a estrutura e o espírito da constituição. Já a descentralização significa que o poder é transferido do governo central para os subnacionais, a partir de uma ação voluntária do primeiro.

<sup>3</sup> De 1988 até 2006, passamos de 4.189 municípios para 5.564.

<sup>4</sup> Abrucio (1998) dá dois exemplos desse comportamento indesejado. Primeiro, em muitos governos locais, os prefeitos compram ambulâncias para que os cidadãos utilizem os serviços hospitalares do município vizinho, ao invés de investir diretamente nesses serviços. O outro exemplo resgata o processo histórico da dívida dos estados. Muito superficialmente, o que ele ressalta é que os estados endividavam-se e depois barganhavam apoio político da União em troca da rolagem da sua

dívida, ou mesmo, organizavam-se no Congresso Nacional de modo que as decisões em torno desse assunto fossem favoráveis aos seus interesses.

<sup>5</sup> A Emenda Constitucional nº 19, de 15 de julho de 1998, instituiu o consórcio público para a gestão associada de serviços públicos, deixando a cargo da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios a atribuição pela regulamentação desse instrumento de cooperação. Um primeiro esforço nesse sentido ocorreu com a publicação da Lei n. 11.107, de 06 de abril de 2005.

<sup>6</sup> Ver Soares, Laura. Os custos do ajuste neoliberal na América Latina. São Paulo, Cortez, 2002.

<sup>7</sup> Em 1996, o governo federal criou o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), como parte da estratégia de combate ao trabalho infantil, que transfere recursos financeiros para as famílias cujos filhos estão submetidos a situações intoleráveis de trabalho. Por seu turno, as famílias devem manter as crianças na escola e na Jornada Ampliada, atividades educativas fora do horário escolar proporcionadas pela prefeitura. Inicialmente implantado como projeto piloto nas carvoarias de Mato Grosso, estendeu-se depois para o sisal na Bahia, as plantações de laranja no Rio de Janeiro e as olarias no Pará. Apenas em 1999, o PETI foi reformulado para atender também as crianças e adolescentes da zona urbana. Atualmente, está em processo de unificação com o Bolsa Família. Ver Portaria GM/MDS nº 666/05.

<sup>8</sup> Dados de julho de 2006. Fonte: SNAS/MDS.

<sup>9</sup> Fonte: SENARC/MDS.

<sup>10</sup> Fonte: SENARC/MDS.

<sup>11</sup> Fonte: SENARC/MDS.

## Referências bibliográficas

ABRUCIO, Fernando. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. In *Revista de Sociologia e Política*, n. 24. Curitiba, 2005.

\_\_\_\_\_. *Descentralização e coordenação federativa: lições dos anos FHC*. (2003) Disponível em: <[www.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fTextoFernandoAbrucio1Descentraliza.pdf](http://www.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fTextoFernandoAbrucio1Descentraliza.pdf)>. Acesso em: 10 dez. 2006.

\_\_\_\_\_. *Os barões da federação*. Os governadores e a redemocratização brasileira. Hucitec: São Paulo, 2002.

\_\_\_\_\_. O impacto do modelo gerencial na Administração Pública. Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. *Cadernos ENAP* n. 10. ENAP: Brasília, 1997.

ABRUCIO, Fernando; FERREIRA COSTA, Valeriano. *Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro*. Konrad-Adenauer: São Paulo, 1998.

AFONSO, José Roberto. Novos desafios à descentralização fiscal no Brasil: as políticas sociais e as de transferência de renda. In: XVIII SEMINÁRIO REGIONAL DE POLÍTICA FISCAL (CEPAL/ILPES). *Texto apresentado ao debate*. Mimeografado. Fevereiro, 2006.

- ALMEIDA, Maria Hermínia T. de. Federalismo e políticas sociais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. v. 28, n. 10. São Paulo: 1995.
- ARRETCHE, Marta. Federalismo e Relações Intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. *Revista de Ciência Sociais*. vol. 45, n. 3. Dados, Rio de Janeiro: 2002.
- \_\_\_\_\_. Financiamento federal e gestão local de políticas sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia. *Revista Ciência & Saúde Coletiva*. ABRASCO, Rio de Janeiro: 2003.
- \_\_\_\_\_. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil. *Revista São Paulo em Perspectiva. Fundação*. SEADE, São Paulo: 2004.
- \_\_\_\_\_. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um estado federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. v. 14, n. 40. São Paulo: junho, 1999.
- \_\_\_\_\_. BRASIL. Presidência da República. Lei 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Institui o Programa Bolsa Família. *Diário Oficial da União*, 2004a.
- \_\_\_\_\_. Presidência da República. Decreto 5.209, de 17 de setembro de 2004. Regulamenta o Programa Bolsa Família. *Diário Oficial da União*, 2004b.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Portaria GM n. 246, de 20 de maio de 2005. Aprova os instrumentos necessários à formalização da adesão dos municípios ao Programa Bolsa Família, à designação dos gestores municipais do Programa e à informação sobre sua instância local de controle social, e define o procedimento de adesão dos entes locais ao referido Programa. *Diário Oficial da União*, 2005a.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Portaria GM n. 360, de 12 de julho de 2005. Estabelece critérios e procedimentos relativos à transferência de recursos financeiros aos municípios, Estados e Distrito Federal, destinados à implementação e desenvolvimento do Programa Bolsa Família e à manutenção e aprimoramento do Cadastro Único de Programas Federais. *Diário Oficial da União*, 2005b.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Portaria GM n. 454, de 06 de setembro de 2005. Altera a Portaria GM/MDS n. 360/05. *Diário Oficial da União*, 2005c.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Portaria GM n. 672, de 29 de dezembro de 2005. Altera as Portarias GM/MDS n. 246/05 e n. 360/05 e estabelece critérios para remuneração no Cadastro Único das famílias beneficiárias do PETI. *Diário Oficial da União*, 2005d.
- COHN, Amélia; FONSECA, Ana. O Programa Bolsa Família e a Questão Social no Brasil. *Teoria e Debate* n. 57. São Paulo: 2004.
- FONSECA, Ana ; ROQUETE, Cláudio. Proteção social e programas de transferência de renda: o Bolsa Família. In VIANNA, Ana Luiza; ELIAS, Paulo Eduardo & IBANÑEZ, Nelson (orgs). *Proteção Social – Dilemas e desafios*. HUCITEC, São Paulo: 2005.
- GOULART, Flávio. Esculpindo o SUS a golpes de portaria... – considerações sobre o processo de formulação das NOBs. *Ciência e Saúde Coletiva*, vol.6, n.2. Rio de Janeiro, 2001.

LAVINAS, Lena. Programas de Garantia de Renda Mínima: Perspectivas Brasileiras. *Texto para Discussão n. 596*, IPEA, 1998.

LÍCIO, Elaine. A trajetória dos programas de transferência de renda no Brasil: o impacto da variável federativa. *Revista do Serviço Público*. ano 55, n. 3. Brasília: ENAP, 2004.

SANTOS, Guilherme Wanderley. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SERRA, José e AFONSO, José Roberto. Federalismo fiscal à brasileira: algumas reflexões. In: *Revista do BNDES*. v. 6, n. 12. Rio de Janeiro, 1999.

SOARES, Laura. *Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina*. Cortez: São Paulo, 2002.

SOUZA, Celina. Federalismo e intermediação de interesses regionais nas políticas públicas brasileiras. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE REESTRUTURAÇÃO E REFORMA DO ESTADO: BRASIL E AMÉRICA LATINA NO PROCESSO DE GLOBALIZAÇÃO. São Paulo, 1998. Disponível em: <[www.federativo.bndes.gov.br](http://www.federativo.bndes.gov.br)>.

**Resumo - Resumen - Abstract****Contradições do processo de implementação de políticas públicas: uma análise do Programa Bolsa Família 2003 – 2006***Camile Sabb Mesquita*

O Programa Bolsa Família, programa de transferência condicionada de renda, vem se firmando no cenário mundial como uma das mais expressivas iniciativas dessa natureza para o enfrentamento da pobreza e a redução da desigualdade. Presente em todos os 5.564 municípios brasileiros, caracteriza-se por ser um programa federal que não prescinde dos estados e, em especial, dos municípios para a sua execução. No sentido de estabelecer uma gestão compartilhada entre todas as esferas governamentais, o governo federal tem buscado implantar mecanismos flexíveis de parceria, com definição clara de papéis e compartilhamento de responsabilidades, bem como auxiliar os governos subnacionais, por meio da transferência de recursos para a gestão, na criação das condições institucionais e de infra-estrutura necessárias à operacionalização de um programa dessa magnitude. Este texto analisa as relações intergovernamentais existentes no âmbito do Programa Bolsa Família, identificando os avanços e os desafios na busca da coordenação federativa. A primeira parte, sobre o federalismo brasileiro, apóia-se basicamente em estudos do pesquisador Luiz Fernando Abrucio. Já os dados e informações sobre o Programa foram fornecidos pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

**Palavras-chave:** Programa Bolsa Família, política social, federalismo

**Contradiciones en el proceso de implementación de políticas públicas: un análisis del Programa Bolsa Familia – 2003-2006.***Camile Sabb Mesquita*

El Programa Bolsa Familia, programa de transferencia en efectivo condicionada, se ha establecido en el escenario mundial como una de las más expresivas iniciativas de esa naturaleza para el enfrentamiento de la pobreza y la reducción de la desigualdad. Presente en todos los 5.564 municipios brasileños, se caracteriza por ser un programa federal que no prescinde de los estados y, en especial, de los municipios para su ejecución. A fin de establecer un gestión compartida entre todas las esferas gubernamentales, el gobierno federal ha buscado implantar mecanismos flexibles de asociaciones, con definición clara de roles y compartición de responsabilidades, así como ayudar a los gobiernos subnacionales, a través de la transferencia de recursos para la gestión, en la creación de condiciones institucionales y de infraestructura necesarias para la operacionalización de un programa de esa magnitud. Este texto analiza las relaciones intergubernamentales existentes en el ámbito del Programa Bolsa Familia, identificando los avances y retos en la búsqueda de la coordinación federativa. La primera parte, sobre el federalismo brasileño, se apoya básicamente en los estudios del investigador Luiz Fernando Abrucio. Los datos e informaciones acerca del Programa fueron fornecidos por el Ministério del Desarrollo Social y Combate al Hambre.

**Palabras clave:** Programa Bolsa Familia, política social, federalismo

## **Contradictions in the process of implementing public policies: an analysis of the Bolsa Família Program – 2003-2006**

*Camile Sabb Mesquita*

The Bolsa Família Program, the Brazilian conditional cash transfer program, has been establishing itself as one of the most expressive initiatives on poverty and inequality reduction in the world arena. Implemented in all 5,564 Brazilian municipalities, the enforcement of this federal program does not omit state and particularly municipality-based actions. In order to establish a shared management arrangement among all government levels, the federal government has been seeking to implement flexible partnership mechanisms, clearly defining roles and responsibility sharing, as well as to help subnational governments, through funding, in creating institutional conditions and infrastructure to operate such an extensive program. This text analyzes the intergovernmental relations within the Bolsa Família Program, identifying the advances and the challenges in search of federative cooperation. In its first part, it presents an overview of the Brazilian federalism, based on the studies of Fernando Luiz Abrucio. Data and information on the Program were provided by the Ministry of Social Development and Hunger Combat.

**Key words:** Bolsa Família Program, social policy, federalism

---

Camile Sahb Mesquita

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Política Social, da Universidade de Brasília. Contato: <camilemesquita@yahoo.com.br>.