

Novos instrumentos de coordenação federativa: reflexões a partir do Programa Bolsa Família

New tools of federative coordination: reflections from Bolsa Família program

Renata Bichir

Centro de Estudos da Metrópole, Universidade de São Paulo (USP)

E-mail: renatabichir@gmail.com

Resumo: Um dos grandes desafios da gestão pública atual é garantir não somente o acesso da população às políticas sociais, mas também a qualidade dos serviços, benefícios e programas ofertados. Esse desafio ganha proporções ainda maiores no caso de políticas e programas sociais nacionais, inseridos em complexas teias de interrelações entre governo federal e unidades subnacionais. Garantir parâmetros nacionais mínimos de implementação de políticas e programas, reduzindo desigualdades nos resultados das políticas que derivam, inclusive, da grande heterogeneidade de capacidades institucionais locais para gestão dos mesmos é um dos objetivos de uma série de instrumentos de política pública que vêm sendo desenvolvidos no âmbito dos sistemas nacionais de políticas sociais. Em diálogo com essa discussão mais ampla, esse artigo analisa dois instrumentos específicos de política pública, o Cadastro Único de Programas Sociais e o Índice de Gestão Descentralizada (IGD), e argumenta que estes são importantes mecanismos para compreender o processo de coordenação federativa e consolidação institucional do Programa Bolsa Família (PBF).

Palavras-chave: relações intergovernamentais; coordenação federativa; Programa Bolsa Família; Cadastro Único de Programas Sociais; Índice de Gestão Descentralizada.

Abstract: One of the greatest challenges currently faced by public management is to ensure not only the access to social policies, but also the quality of services, benefits and programs offered. This challenge acquires greater proportions in the case of national social policies, entangled in complex webs of interrelationships between the federal government and subnational units. To ensure minimum national standards for the implementation of policies and programs - reducing inequalities in policy outcomes that derive from the great heterogeneity of local institutional capacity to manage them - is one of the objectives of a series of public policy instruments that have been developed under the national social policy systems. In dialogue with this broader discussion, this article analyzes two specific instruments of public policy, the Single Registry for Social Programs and the Decentralized Management Index (IGD), and argues that these are important mechanisms to understand the process of federal coordination and institutional consolidation of the *Bolsa Família* Program (PBF).

Keywords: intergovernmental relations; federal coordination; *Bolsa Família*; Single Registry for Social Programs; Decentralized Management Index.

1. Introdução

Para entender a dinâmica e os resultados da implementação de um programa nacional em uma federação como a brasileira, é necessário compreender suas principais características, em particular as regras que regem as relações intergovernamentais. No desenho federativo brasileiro, os municípios, além dos estados, são entes federativos e, portanto, têm autonomia política e administrativa. Assim, a implementação de políticas nacionais depende, em grande medida, da capacidade de coordenação da União e dos instrumentos institucionais com que esta conta para incentivar os níveis subnacionais a seguir seus objetivos gerais de políticas. Por outro lado, a qualidade da provisão e os resultados das políticas dependem também das capacidades institucionais locais, particularmente dos recursos humanos, técnicos, informacionais, capacidade de gestão e articulação entre diferentes serviços e políticas, entre outras dimensões disponíveis no nível municipal.

Este artigo aborda alguns mecanismos de coordenação federativa que foram sendo desenvolvidos para garantir a homogênea implementação de um dos maiores programas de transferência de renda do mundo, o Programa Bolsa Família (PBF), em uma federação bastante heterogênea— inclusive em termos de capacidade institucional de implementação de políticas públicas. Será discutido como alguns mecanismos desenvolvidos para aprimorar a gestão do PBF, em particular o Índice de Gestão Descentralizada (IGD) e o Cadastro Único para Programas Sociais (doravante Cadastro Único), constituíram-se como elementos centrais no desenvolvimento de um padrão nacional para esse programa, garantindo cooperação federativa para garantir padrões mínimos de gestão.

A despeito do processo de descentralização que marcou diversas políticas sociais desde o advento da Constituição de 1988, o governo federal foi desenvolvendo mecanismos de coordenação dessas políticas, de modo a garantir certa uniformidade e parâmetros gerais nos processos de implementação, bem como para assegurar que os objetivos centrais das políticas sejam mantidos (Arretche, 2002; Abruccio, 2005; Gomes, 2009). Mecanismos historicamente desenvolvidos no âmbito das políticas de saúde e educação foram sendo emulados por outras políticas e programas, em um interessante processo de aprendizagem institucional que influenciou também a política de assistência social e, particularmente, o principal programa de transferência

de renda brasileiro, o PBF. Essa discussão insere-se ainda no bojo dos esforços para construção de sistemas nacionais de políticas, baseados em ampla regulação federal de políticas, programas e serviços, cuja implementação muitas vezes está a cargo dos municípios; formas de repasses de recursos entre o governo federal e as unidades subnacionais; criação de instâncias de participação e controle social.

No caso específico dos programas de transferência de renda, há um interessante processo histórico, marcado por importantes escolhas políticas. A partir de experiências pioneiras e pontuais, desenvolvidas no plano municipal a partir de meados dos anos 1990 – destacando-se as experiências de Campinas, Distrito Federal, Ribeirão Preto e Santos –, os programas de transferência de renda tornaram-se o “carro-chefe” da rede de proteção social brasileira (Silva; Yasbek; Di Giovanni, 2007). Esses programas passam por um início de processo de nacionalização e padronização no governo FHC (1995-2002), com o Bolsa Escola, em 2001, até chegar a um novo patamar, com o Programa Bolsa Família (PBF), adotado em 2003 e desenvolvido ao longo do governo Lula (2003-2011). Neste governo, importantes decisões políticas e novos arranjos gerenciais contribuíram para a construção de um programa nacional de transferência de renda com grande cobertura e focalização, sob a responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)¹ (Bichir, 2010).

A partir agregação de diversos programas federais existentes de forma fragmentada na gestão FHC – especialmente os programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, o Cartão Alimentação e o Auxílio Gás –, o governo Lula criou, em 2003, o Programa Bolsa Família (PBF)², elevando os programas de transferência de renda a um novo patamar. O escopo da política foi ampliado, e seu foco passou dos indivíduos – no caso do Programa Bolsa Escola – para uma preocupação mais ampla com as composições familiares e suas estratégias de sobrevivência – no caso do PBF³. O

¹ O MDS foi criado em 2004 a partir da fusão do Ministério da Assistência Social (MAS), Ministério da Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa) e a Secretaria Executiva do Programa Bolsa Família, ligada ao gabinete da Presidência.

² O Bolsa Família foi instituído pela Medida Provisória nº 132, em outubro de 2003, transformada na lei 10.836, em 9 de janeiro de 2004.

³ Gerido pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o PBF compreende a transferência de benefícios monetários entre R\$ 32 e R\$ 306 para

PBF prevê uma parcela de renda transferida sem condicionalidades, no caso das famílias extremamente pobres (com renda familiar per capita de até R\$ 77), e transferências associadas ao cumprimento de condicionalidades, como a frequência escolar e cuidados básicos de saúde, no caso das famílias pobres. Em 2014, o PBF beneficiava 13,9 milhões de famílias (IpeaData) e seu custo representava 0,5% do PIB brasileiro.

As relações entre o governo federal e os municípios na operação do programa ficaram mais claras a partir de 2005, quando o governo federal passou a firmar termos de adesão com os municípios, visando definir o papel de cada agente envolvido no programa (Soares e Sátyro, 2009; IPEA, 2005). No caso do PBF, o governo federal é responsável por coordenar a implantação e supervisionar a execução do cadastramento dos beneficiários, por meio do Cadastro Único. Por sua vez, o governo estadual deve apoiar tecnicamente e supervisionar os municípios para a realização do cadastro. Contudo, os estados não têm cumprido essas atribuições, principalmente porque, até recentemente, faltavam instrumentos de indução dessas ações. Como veremos, o governo federal percebeu que para envolver de fato o nível estadual era preciso desenvolver mecanismos de incentivo, incluindo regras de repasse de recursos condicionadas a certas ações estatais. Por sua vez, os municípios devem planejar e executar o cadastramento; transmitir e acompanhar o retorno dos dados enviados à Caixa; manter atualizada a base de dados do Cadastro Único; e prestar apoio e informações às famílias de baixa renda sobre o cadastramento (BRASIL, 2007a).

Como será discutido nesse artigo, apesar das diversas análises que enfatizam o caráter descentralizado do PBF (Neri, 2003; Soares e Sátyro, 2009; Lício, 2012), e o próprio destaque do governo federal para essa questão, as principais decisões sobre o desenho do programa são bastante centralizadas no nível federal, garantindo, por um lado, o alcance de certos objetivos – como cobertura e focalização – mas, por outro lado, dificultando o alcance de outros, como a articulação e integração com outros programas e políticas.

Uma série de aprendizados institucionais e também mecanismos de emulação levaram ao aprimoramento de certas práticas no âmbito do MDS. Por um lado, o cadastramento dos beneficiários por meio do Cadastro Único foi aperfeiçoado, tanto em termos de treinamento e

famílias que tenham renda mensal *per capita* de até R\$ 154,00, agregando três eixos principais: transferência de renda, condicionalidades e programas complementares.

capacitação dos gestores municipais da assistência social responsáveis por tais atividades, quanto em termos dos instrumentos de coleta de informações sobre as famílias e sistemas de gerenciamento das informações. Por outro lado, no governo Lula começa a ser desenvolvido um sistema de incentivos para a adesão às diretrizes gerais do PBF, envolvendo a qualidade do cadastramento dos beneficiários e também o cumprimento das condicionalidades associadas ao programa. Surge assim a primeira versão do Índice de Gestão Descentralizada (IGD), indicador sintético que baliza os repasses federais para a gestão municipal do PBF, visando auxiliar a gestão local do programa, por meio do repasse de recursos federais, e também induzir localmente os objetivos desenhados no plano federal para o programa, uma vez que o repasse dos recursos é condicionado à adesão dos municípios às grandes diretrizes definidas para o PBF.

Este artigo aborda especificamente estes dois mecanismos principais de coordenação federal do PBF, o Cadastro Único e o IGD. Em primeiro lugar, o artigo discute como as características mais gerais do federalismo brasileiro, que vem se transformando desde a Constituição de 1988 com algumas importantes linhas de continuidade, afetam a implementação de políticas sociais no nível municipal. Mais especificamente, aborda-se a discussão recente referente ao grau de centralização/descentralização da federação brasileira, a divisão de atribuições e competências entre os níveis de federação no âmbito das políticas sociais e, principalmente, os diferentes mecanismos de coordenação de políticas à disposição do governo federal. A partir da discussão das reformas de políticas sociais nos anos 1990, que definiram certos modelos de implementação e coordenação de políticas, são definidas algumas hipóteses específicas para o caso do PBF. A segunda parte do artigo apresenta o Cadastro Único e o IGD, bem como a relevância de ambos como mecanismos de coordenação federativa.

2. O arranjo federativo brasileiro e as políticas sociais

O debate brasileiro sobre o federalismo em geral e as relações intergovernamentais em particular é fortemente baseado em interpretações diversas sobre a Constituição de 1988. Com a abertura democrática, marcada por grandes expectativas em relação à transformação das políticas públicas herdadas do regime autoritário (Draibe, 2003; Almeida, 1995), a maioria das

interpretações destacava o caráter descentralizador⁴ da Constituição de 1988, especialmente por conta das realocações de funções e recursos para instâncias subnacionais, destacadamente para os municípios.

Ressaltando as dimensões descentralizadoras da Constituição de 1988 e baseados em predições da literatura comparada, alguns autores (Abrucio e Samuels, 1997; Loureiro, 2001; Abrucio, 2005; Melo, 2005) destacaram os efeitos nocivos do novo arranjo federativo que se formava do ponto de vista da reforma do Estado, das transformações necessárias no campo das políticas públicas. Segundo Fernando Abrucio e David Samuels (1997:160), a natureza das relações intergovernamentais no Brasil aumentaria os custos de negociação política e possibilitaria a criação de coalizões de veto; desse modo, a própria natureza institucional do federalismo brasileiro seria um obstáculo importante à reforma do Estado. Para Abrucio (2005: 46) haveria mais forças centrífugas no federalismo brasileiro do que cooperação, em especial no novo federalismo brasileiro desenhado na década de 1980, que seria um “modelo predatório e não-cooperativo de relações intergovernamentais, com predomínio do componente estadualista.”

Entretanto, análises mais críticas das premissas baseadas na literatura comparada começaram a demonstrar que a Constituição de 1988 não teve tal grau de descentralização, e muito menos estimulou a fragmentação política e a criação de inúmeros pontos de veto às ações do governo central, seja no que tange às relações entre Executivo e Legislativo (Figueiredo e Limongi, 2000), seja no que se refere aos impactos das novas regras sobre as políticas públicas (Arretche, 2002 e 2009). Autoras como Arretche (2002 e 2004) e Almeida (1995 e 2005) argumentam que a Constituição de 1988 estimulou a descentralização de receitas para as unidades subnacionais, mas não de responsabilidades sobre políticas, além de preservar iniciativa legislativa da União em várias áreas de política (Arretche, 2009). Almeida (2005: 29) argumenta que, a despeito do destaque ao tema da descentralização na agenda dos anos 1980, "o andamento da descentralização não foi nem simples nem linear. Tendências centralizadoras poderosas também estiveram presentes, aumentando a complexidade do processo de redefinição das relações intergovernamentais."

⁴ Almeida (1995, p.90) aponta as imprecisões conceituais do termo “descentralização”, que na literatura tem sido usado para indicar processos de *realocação* de funções e recursos para instâncias subnacionais; processos de *consolidação*, quando recursos centralizados são usados para financiar funções descentralizadas e processos de *devolução*, quando funções e recursos são descontinuados. A autora destaca que cada uma dessas formas tem consequências distintas do ponto de vista das relações intergovernamentais.

Desse modo, apesar da expectativa de fragmentação institucional nos sistemas federativos, devido à existência de múltiplas arenas decisórias (Pierson, 1995: 451), autores vêm destacando recentemente que, no caso brasileiro, muitas decisões sobre políticas públicas são centralizadas no governo federal, ou seja, a fragmentação não é tão grande assim, e varia fortemente de acordo com a política considerada (Arretche, 2004; Almeida, 2005). Em texto mais recente, Arretche (2009: 413) questiona as interpretações dominantes sobre o caráter da Constituição, mostrando que muitos analistas ignoraram seus princípios centralizadores e maximizaram seus aspectos descentralizadores. Por sua vez, Almeida (2005: 36) aborda três tipos de alteração nas funções do Executivo no contexto posterior à Constituição de 1988: transferência aos governos subnacionais das decisões sobre formato e conteúdo das políticas; estados e municípios passaram a ser responsáveis pela execução e gestão de políticas e programas definidos no nível federal; e, finalmente, governos transferiram a organismos não-estatais a provisão de serviços sociais.

No campo da provisão de serviços sociais, a descentralização significou quase sempre municipalização, sendo que os estados ficaram sem atribuições claras. De fato, a Constituição de 1988 não definiu com clareza uma hierarquia de competências entre os níveis da federação, mas sim multiplicou as funções concorrentes entre União, estados e municípios, especialmente na área social (Almeida, 1995 e 2005). Somente no âmbito das reformas dos anos 1990 foram definidas mais claramente as responsabilidades federativas em matéria de política social, balizadas principalmente pelos instrumentos de coordenação definidos pelo governo federal. Segundo Arretche (2004), até a segunda metade dos anos 1990 a distribuição federativa das responsabilidades sobre políticas sociais derivava mais dos legados de cada política, ou seja, da forma como historicamente as áreas se estruturavam – com maior centralização no caso das políticas de saúde e desenvolvimento urbano e maior descentralização no caso da educação fundamental, por exemplo – do que das obrigações definidas pela Constituição de 1988. De acordo com a autora, novas regras – introduzidas por meio de legislação ordinária, emendas constitucionais ou normas ministeriais, de acordo com cada política – foram necessárias para estimular a descentralização da execução das políticas sociais, não sendo suficiente o princípio da descentralização presente na Constituição (Arretche, 2009). Assim, no contexto das reformas de primeira e segunda geração, houve alterações no *status quo* federativo, especialmente no sentido da maior centralização das relações intergovernamentais (Arretche, 2004).

No caso da assistência social, assim como ocorreu com outras políticas sociais, a Constituição de 1988 trouxe grandes expectativas de evolução e consolidação da área, sendo a assistência social finalmente reconhecida como política pública no âmbito da seguridade social – formada pelas políticas de saúde, previdência e assistência social. Além disso, assim como no caso da educação e da saúde, a municipalização da assistência reforçou a descentralização da implementação das políticas, com o reconhecimento do âmbito municipal como esfera autônoma de gestão (Yasbek, 2004). Porém, a reforma de fato da assistência social ocorre depois do ciclo da educação e da saúde (Almeida, 2005), e em muitos sentidos se espelhou no modelo definido por essas reformas. Isso porque o modelo de implementação de políticas baseado em sistemas – repasses federais para financiamento da implementação municipal das políticas, com financiamento fundo a fundo e criação de espaços de participação e controle social – também procurou ser seguido pela assistência social, com a gradativa implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Assim como no caso das políticas de educação e saúde, a normatização da área da assistência, no que se refere à clara divisão de responsabilidades e competências entre os níveis da federação, veio depois da Constituição de 1988, inicialmente com a Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), em 1993, e principalmente com a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em 2004, e a Norma Operacional Básica do SUAS – NOB-SUAS, em 2005.

Apesar de ser um programa desenvolvido no âmbito da política de assistência social, é importante lembrar, contudo, as especificidades do PBF. Ao longo do governo Lula, o rápido avanço do PBF – em termos de sua cobertura, grau de focalização, visibilidade e legitimidade crescentes junto à opinião pública, inclusive devido aos seus impactos na queda recente da pobreza e da desigualdade – estimulou o governo federal a traçar metas cada vez mais ambiciosas para o programa, incluindo sua articulação mais completa com a área mais tradicional da assistência social, conforme explicitado pelo Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no Âmbito do SUAS (Resolução CIT Nº 7, de 10 de Setembro de 2009). No âmbito das relações intergovernamentais estabelecidas na área da assistência social, essas regulamentações implicam novas e crescentes atribuições para os gestores municipais da assistência social, aumentando ainda mais a relevância da consideração de suas capacidades institucionais específicas para fazer frente a essas demandas do governo federal. Devem ser considerados ainda os desafios colocados pela celeridade dessas mudanças, expressas em diversas

normatizações – portarias, decretos, leis, regulamentações – do ponto de vista da adaptação dos gestores municipais. Destaca-se que, após a consolidação PBF, o SUAS tem sido implantando num ritmo muito mais acelerado, ainda que exista uma relação tensa entre a área da assistência social e área da transferência de renda, ao menos no âmbito do governo federal (Bichir, 2016).

Contudo, é importante considerar que os programas de transferência condicionada de renda ainda diferem bastante da área da assistência social no que se refere ao grau de centralização/descentralização das relações federativas. A área mais tradicional da assistência social é cada vez mais caracterizada por uma forte municipalização: “os governos federal e estaduais são quase exclusivamente repassadores de recursos, fundo a fundo, para os municípios que possuem significativa autonomia decisória e uma teia de relações com organismos não-governamentais prestadores de serviços” (Almeida, 2005: 38)⁵. Por outro lado, tem-se que considerar que os programas de transferência de renda não podem ser entendidos simplesmente como uma decorrência das políticas de assistência social. Ao contrário, diversos autores (Houtzager, 2008; Fleury, 2007; Castello, 2008; Dulci, 2010) apontam a relativa autonomia da burocracia responsável por esses programas em relação à burocracia tradicional da assistência (Houtzager, 2008; Castello, 2008). Almeida (2005: 38) também reconhece a particularidade dos programas de transferência de renda:

"A criação desses programas significou uma ruptura com o modelo prévio de federalismo cooperativo, predominante na área social, e uma volta clara a formas centralizadas de prestação de benefícios sociais. A justificativa da centralização, de acordo com autoridades federais, era a busca de formas eficientes de enfrentar a pobreza extrema, evitando a instrumentalização clientelista dos programas pelas elites locais."

A unificação dos diversos programas de transferência de renda sob o guarda-chuva do PBF, no governo Lula, reforçaria, segundo Almeida (2005), a opção por um modelo centralizado na área das políticas de transferência de renda, ao contrário da perspectiva de outros autores, como Marcelo

⁵ Por outro lado, a autora vê nas iniciativas de Lula de fazer um "SUS para a Assistência Social" – o SUAS – uma tentativa de maior ativismo do governo e menor autonomia para os municípios.

Neri (2003)⁶, Soares e Sátyro (2009)⁷ e Lício (2012), que destacam os elementos descentralizados do programa. No caso do PBF, apesar da descentralização da implementação e da entrega do benefício, a cargo dos municípios, as decisões gerais sobre o programa – inclusive a seleção efetiva dos beneficiários – são centralizadas no nível federal. Nesse sentido, cabe testar a hipótese de que, a despeito da fragmentação e descentralização inicial dos programas – não só aqueles desenvolvidos no nível municipal, mas mesmo no caso do primeiro programa nacional, o Bolsa Escola – foi sendo desenvolvido um alto poder regulatório do governo federal sobre as ações municipais, como observado no caso das políticas de educação e saúde.

A literatura brasileira recente sobre o poder de coordenação federal aborda os mecanismos embutidos nas normas que regulamentam as relações verticais entre a União e as unidades subnacionais no que se refere à provisão de políticas públicas. Autores como Gomes (2009), Vazquez (2010) e Arretche (2007 e 2009) ressaltam os diversos instrumentos institucionais que permitem ao Executivo controlar eventuais efeitos de dispersão advindos do arranjo federativo. Para esses autores, o cenário após as reformas dos anos 1990 implicaria um processo de “descentralização regulada”, associado a um padrão nacional de execução local das políticas reguladas, tais como educação e saúde (Vazquez, 2010: 28). Como destaque ao longo deste trabalho, o PBF também consiste em uma política com padrão nacional de execução local.

Gomes (2009) sintetiza os três tipos principais de instrumentos que permitem ao Executivo coordenar, em maior ou menor medida, as ações dos governos nacionais no caso da provisão de serviços públicos:

“1) normas que restringem a liberdade de gasto dos governos subnacionais; 2) normas que definem responsabilidades ou competências dos entes da federação com relação à provisão e à gestão de determinadas políticas públicas; ou 3) normas que criam incentivos para que os governos subnacionais passem a assumir a responsabilidade de prover políticas, especialmente as de cunho social.” (Gomes, 2009: 664)

⁶ Neri (2003, p.168) saúda a descentralização dos programas de transferência, acreditando que esse desenho acarreta maior eficiência em contextos de recursos escassos e grande heterogeneidade, especialmente no caso dos programas de transferência de renda. O autor acredita que os governos locais estariam mais informados sobre as necessidades específicas da população mais pobre.

⁷ Soares e Sátyro (2009) destacam que o desenho descentralizado do PBF contrasta com a centralização observada no caso do Oportunidades, no México, ressaltando que ambos os desenhos geraram resultados similares em termos de focalização. Nesse sentido, a boa focalização dos programas de transferência de renda não está necessariamente ligada ao seu formato mais ou menos centralizado – ao contrário da perspectiva de Neri.

Entre as regras do primeiro tipo, que restringem a autonomia de gastos dos governos subnacionais, Gomes destaca os gastos mínimos com educação e saúde, os gastos máximos com pessoal, as regras de endividamento, entre outras. No caso da assistência social, a despeito de não haver gasto municipal mínimo previsto, muitos gestores locais reclamam dos limites com gasto de pessoal, que dificultariam a melhoria dos recursos humanos na área e imporiam constrangimentos às capacidades locais de gestão de programas como o PBF.

Já as regras do segundo tipo definem as competências legais de cada nível de governo no caso de diversos serviços e políticas, tais como assistência social, saúde, educação. Mesmo que muitas dessas regras tenham sido definidas pela Constituição de 1988, ainda há sobreposição de atividades. Nesse caso, Gomes destaca (2009: 665): “Assim, o aprendizado histórico desse tipo de instrumento é que a simples definição desses marcos legais não é suficiente para garantir a provisão dos serviços pelos governos subnacionais.” As regras de segundo tipo, que definem competências entre níveis de governo, são desenvolvidas bem mais recentemente no caso dos programas de transferência de renda, sendo o ponto mais problemático a falta de participação efetiva dos estados, o que tem sido estimulado recentemente por novos mecanismos federais de indução. Também no caso da assistência social, os marcos legais – destacadamente a Constituição de 1988 e a Loas, em 1993 – não foram suficientes para uma transformação efetiva da área, o que só ocorre muito recentemente, a partir da PNAS, em 2004.

Por esse motivo, o governo passa a criar o terceiro tipo de norma a partir de meados da década de 1990, atrelando o repasse de recursos para os governos subnacionais ao cumprimento de certas contrapartidas. O Sistema Único de Saúde (SUS) é o caso emblemático desse tipo de norma. Como bem destaca Gomes (2009: 665), “essa forma de promover coordenação nacional é, em boa medida, resultado do reconhecimento da insuficiência da mera definição legal de competências”.

No caso das transferências de renda, as normas de terceiro tipo só são criadas no governo Lula – não havia repasses de recursos federais no governo FHC, comprometendo a qualidade do programa no nível local e aumentando as desigualdades regionais. Exatamente porque no caso do PBF há maior predomínio das regras do tipo dois e três, que não tem efeitos imediatos, é que faz sentido analisar a implementação em cada caso particular. Assim, apesar de algumas importantes

medidas de regulação federal terem sido iniciadas no segundo governo FHC – como a criação do Fundo de Combate à Pobreza, por meio da Emenda Constitucional nº 31 de dezembro de 2000, ou seja, ainda antes da criação do Bolsa Escola –, o tema da consolidação do Sistema Único da Assistência Social (SUAS) só entra de fato na agenda de políticas do governo central no primeiro governo Lula (2003-2006). Nesse governo foram desenvolvidos mecanismos de indução de comportamentos municipais, de modo a fazer avançar sua agenda de maior integração dos programas de transferência de renda com a área da assistência social. Como discutido na próxima seção, esses mecanismos foram cristalizados tanto em normas específicas para o cadastramento de potenciais beneficiários quanto em normas para repasse de recursos, reduzindo o espaço para ações não coordenadas dos governos locais – uma vez que a punição consiste no bloqueio dos repasses federais de recursos – e estimulando certa convergência nas ações locais, a despeito dos partidos no governo.

Gomes (2009) ressalta, contudo, que não é possível derivar diretamente dessas normas todo o espaço de atuação dos governos subnacionais, espaço este que varia significativamente de acordo com a política considerada. A própria autora reconhece que essas normas podem ou não produzir efeitos universais – em todas as unidades subnacionais –, sendo que é importante avaliar os processos de implementação de programas e políticas específicas, ao invés de assumir de partida o grande poder de coordenação do governo em matéria de política social. Como vimos, há paralelismos entre as trajetórias de reformas e normatizações das áreas de educação, saúde e assistência; contudo, é ainda mais recente o ciclo de reformas e normatizações na área da assistência em geral e nos programas de transferência de renda em particular, além de existirem dinâmicas e normatizações específicas à área. Algumas dessas especificidades são discutidas na próxima seção.

3. Mecanismos de coordenação federal do PBF

No caso do PBF, o crescente poder regulatório do governo federal se expressa tanto nas regras que regem o cadastramento dos beneficiários do PBF, quando nas regras de repasse de recursos federais para estados e municípios. O Cadastro Único de Programas Sociais e o Índice de Gestão Descentralizada (IGD) podem ser considerados mecanismos de coordenação federal:

enquanto o primeiro normatiza quem pode e quem não pode participar dos programas, o segundo regula os repasses de recursos federais para os níveis subnacionais. Estes mecanismos permitem ao governo federal induzir as ações, principalmente municipais, no sentido de implementar ações locais coerentes com as diretrizes nacionais para o programa, produzindo resultados cada vez mais convergentes no plano municipal. A própria articulação com o SUAS tem sido estimulada recentemente por meio desses mecanismos, como será discutido.

3.1.O Cadastro Único de Programas Sociais

A discussão a respeito da necessidade de um banco de dados centralizando as informações referentes aos diversos programas sociais brasileiros é bastante anterior ao advento do Cadastro Único de Programas Sociais, iniciado na gestão FHC e aperfeiçoado no governo Lula (Draibe, 2003; Silva, Yasbek e Di Giovanni, 2007). No início dos anos 2000, no contexto anterior à unificação dos programas de transferência de renda sob o guarda-chuva do PBF e antes do aprimoramento do Cadastro Único, além do intenso debate entre políticas universais *versus* políticas focalizadas, eram debatidas as melhores formas de sistematização dos dados das famílias mais pobres, visando evitar problemas tradicionais, como a sobreposição e desarticulação de dados cadastrais de diversas políticas sociais afins, a ausência de dados cadastrais confiáveis no caso de certas políticas, entre outros. Nesse contexto, Marcelo Neri (2003) defendia a focalização das políticas compensatórias devido aos baixos custos de oportunidade social destas políticas. Entretanto, o autor sinalizava dois pontos que deveriam ser abordados com cuidado: o cadastramento dos beneficiários e as relações entre os diferentes níveis de governo responsáveis pela operacionalização do programa.

No caso do cadastramento, o autor defendia a organização de um cadastro único universal, incluindo os setores formal e informal da economia e envolvendo todos os brasileiros, e não só os mais pobres (Neri, 2003: 166-167). Segundo ele, a listagem deveria ser dissociada da concessão de benefícios, de modo a evitar vieses e possíveis utilizações políticas: “A literatura especializada demonstra que, quanto maior o benefício concedido aos pobres, menor a porcentagem de pobres que o cadastro consegue abarcar” (Neri, 2003: 166). Nesse cadastro social universal, todos os

brasileiros teriam um “número de cidadania”. Por questões de economia e logística, seriam priorizados os indivíduos de mais baixa renda e aqueles sem documentos, identificados a partir de cadastros prévios – como a listagem de eleitores, que, segundo o autor, seria uma referência mais “neutra” e sem viés contra os pobres. Assim, esse cadastramento seria também uma oportunidade de acesso à documentação para os mais pobres. Como será visto, algumas dessas ideias, como o Número de Identificação Social (NIS) para os cadastrados, a utilização de cadastros prévios (mas não os eleitorais) e a ampliação do acesso a documentos oficiais, foram adotadas no caso do Cadastro Único. Outras não, como a concepção de um registro universal, a despeito da política focalizada.

As sementes para o Cadastro Único de Programas Sociais foram lançadas ainda no governo FHC. Como aponta Lavinas (1999), o Programa Comunidade Solidária, sob comando de Ruth Cardoso, inaugurou a adoção de cadastros visando à focalização mais adequada da população-alvo e a maior transparência no controle social. Com a criação da Rede de Proteção Social, outros programas tiveram seus cadastros articulados. O Cadastro Único, objeto desse estudo, foi criado em julho de 2001, no governo FHC, por meio de decreto ministerial (Decreto 3.877 de 24/7/2001, do Ministério da Previdência e Assistência Social). Já o contrato com a Caixa Econômica Federal (apenas Caixa doravante) para administração do banco de dados foi assinado em 28 de dezembro de 2001, enquanto os municípios começaram o preenchimento do Cadastro Único em meados de 2002 (De La Brière e Lindert, 2005). Percebe-se então que a unificação dos cadastros é posterior à criação do Bolsa Escola (2001). Até esse momento, o cadastramento das crianças estava sob inteira responsabilidade dos municípios, que deveriam indicar para o governo federal aqueles que seriam priorizados, levando em consideração cotas de bolsas para cada município, o que gerava reclamações de bolsas insuficientes ou excessivas, dado que não havia um sistema federal de remanejamento das bolsas⁸. Esse procedimento excessivamente descentralizado gerava muitos erros de exclusão e sobreposição de benefícios, além de problemas de coordenação entre os vários programas de transferência existentes no governo FHC.

⁸ Ao contrário do que ocorre hoje no caso do PBF, os municípios não recebiam nenhum tipo de repasse do governo federal para o financiamento dessas ações. Segundo Ana Valente, havia ainda dificuldades operacionais dos municípios no cadastramento das crianças, o que gerou grande ociosidade na utilização das bolsas – em maio de 2003, estimativas apontavam para 645 mil bolsas não utilizadas (Valente, 2003, p. 168).

Desde seu início, o Cadastro Único visava coordenar as diferentes atribuições dos vários níveis de governo de modo a ser um instrumento eficaz de focalização de diversos programas sociais, e não somente do PBF. Sinteticamente, o Cadastro Único consiste num instrumento de coleta de dados e informações que tem como objetivo identificar todas as famílias de baixa renda existentes no país (com renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa). No governo FHC, a coleta de dados e o registro dos beneficiários – por meio de declarações de meios não verificadas – eram descentralizados no nível dos municípios, enquanto a operação e a manutenção do banco de dados estavam centralizadas no nível federal, sob supervisão da Secretaria de Estado da Assistência Social (Seas, depois incorporada no interior do MDS) e gerenciamento da Caixa. Entretanto, o governo FHC não logrou sistematizar e aprimorar o Cadastro Único, o que só foi realizado no governo Lula (Silva, Yasbek e Di Giovanni, 2007: 135).

Esse aprimoramento no governo Lula tornou mais claras as atribuições para cada nível de governo na operação do Cadastro Único. Desse modo, são responsáveis pelo Cadastro Único o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), os estados, os municípios e a Caixa Econômica Federal. O MDS é o gestor federal do Cadastro Único, responsável por coordenar, acompanhar e supervisionar sua gestão, implantação e execução, por meio de atividades que envolvem desde a definição de regras e procedimentos referentes à gestão do Cadastro⁹ até a orientação dos gestores estaduais e municipais e o acompanhamento das atividades de inclusão e atualização cadastral em todos os municípios brasileiros. Por sua vez, a Caixa é o Agente Operador do Cadastro Único, contratada pelo MDS para desenvolver o Sistema de Cadastro Único, realizar o processamento dos dados cadastrais e atribuir um Número de Identificação Social (NIS) a cada pessoa cadastrada, prestar apoio operacional aos municípios, estados e ao governo federal e capacitar os municípios para a utilização dos sistemas, além de enviar os formulários aos municípios. A Caixa também é responsável pelo pagamento dos benefícios, uma vez selecionadas as famílias que serão efetivamente beneficiadas. Por sua vez, o MDS – mais especificamente, a SENARC – coordena e supervisiona todo esse processo de implantação e execução do cadastramento, além de também realizar atividades de capacitação de técnicos locais.

⁹ O Cadastro Único tem suas informações regulamentadas pelo regulamentadas 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](#).

Cabe aos estados fornecer apoio técnico e logístico aos municípios e também estimular a utilização do Cadastro Único pelas secretarias estaduais e municipais na formulação e implantação de programas locais. Os municípios são responsáveis por identificar as famílias pobres, registrando os dados nos formulários específicos, inserir no sistema de cadastramento específico os dados das famílias/pessoas e a atualizar as informações das famílias no prazo máximo de dois anos.

Nos municípios, as famílias respondem a um questionário no qual constam informações sobre características do domicílio, composição familiar, qualificação escolar e profissional dos membros do domicílio, bem como dados sobre as despesas familiares. As informações referentes ao responsável pelo domicílio são as bases para a geração do (NIS), criado pela Caixa. Nesse sentido, O Cadastro Único permite conhecer a realidade socioeconômica dessas famílias, trazendo informações sobre todo o núcleo familiar, incluindo as características do domicílio, suas formas de acesso a serviços públicos essenciais e, também, dados referentes a cada um dos componentes da família. O Cadastro Único possibilita identificar as principais necessidades das famílias cadastradas, auxiliando o poder público na formulação e gestão de políticas voltadas a esse segmento da população.

Idealmente, todas as famílias pobres – com renda mensal inferior a meio salário mínimo per capita ou com renda familiar mensal inferior a três salários mínimos – devem ser registradas para facilitar o recebimento de programas sociais federais, uma vez que esse cadastro não é exclusivo do PBF. No caso do PBF, o governo federal informa aos municípios as estimativas de população pobre, mas cada município decide como vai identificar os domicílios com características que lhes permitem entrar no Cadastro Único. Em todo o processo do Cadastro Único, a identificação das famílias mais pobres, a cargo dos municípios, é o momento com maior potencial de discricionariedade, ajudando a entender porque sempre haverá erros de exclusão – especialmente nas áreas de mais difícil acesso, mais “invisíveis” para o poder público, como áreas de risco e áreas de favela. De La Brière e Lindert (2005: 9) ressaltam que áreas rurais remotas (assentamentos da reforma agrária, quilombos) e áreas urbanas de alto risco (como favelas) foram desproporcionalmente excluídas do Cadastro Único em seus primeiros anos de operação. Avaliações como esta levaram o governo federal – particularmente a Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SENARC/MDS) – ao aperfeiçoamento das versões do Cadastro Único, que atualmente está na versão 7 (V7).

A V7 teve sua implantação iniciada em dezembro de 2010 e em maio de 2012 mais de 98% dos municípios já haviam migrado para nova plataforma. A nova versão alterou o questionário básico que foi ampliado, passando a contar com 10 blocos que investigam um conjunto amplo de condições que podem contribuir para caracterização da vulnerabilidade da família, como caracterização do domicílio, escolaridade, trabalho e remuneração dos membros da família, e presença de pessoas com deficiência no domicílio. Foram também agregados à nova versão três suplementos voltados a populações específicas: pessoa em situação de rua, famílias indígenas e famílias quilombolas.

É importante ressaltar que o cadastramento no plano municipal não implica a entrada imediata das famílias nos programas sociais. O MDS seleciona, de forma automatizada, as famílias que serão incluídas no programa a cada mês, a partir do banco de dados do Cadastro Único organizada pela Caixa. O critério principal é a renda *per capita* da família, sendo priorizadas as de menor renda dentre as famílias que formam o conjunto elegível para o programa¹⁰. De acordo com os dados do MDS de julho de 2012, há mais de 22 milhões de famílias de baixa renda inscritas no Cadastro.

Desse modo, o Cadastro Único é um instrumento estratégico de gestão, uma vez que permite ao governo federal fazer um diagnóstico socioeconômico das famílias e encaminhá-las para diferentes programas sociais, para além dos programas de transferência de renda. Atualmente, o governo federal utiliza o Cadastro Único para identificar os potenciais beneficiários dos programas sociais PBF, Pró Jovem, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), Tarifa Social de Energia Elétrica, entre outros. Vários estados e municípios utilizam esse cadastro para identificação do público-alvo dos seus programas, e a expectativa do governo federal é que essa utilização seja otimizada no nível local, ou seja, que os gestores municipais da assistência social e de outras políticas sociais voltadas para as populações mais vulneráveis também encarem o Cadastro Único como um instrumento estratégico para a identificação de potenciais beneficiários e mesmo para a gestão dos programas, serviços e políticas.

¹⁰ A Portaria GM/MDS nº 341, de 7 de outubro de 2008, apresenta os processos de habilitação e seleção de famílias para o PBF e de concessão de benefícios do PBF.

A gestão do Cadastro Único é mencionada como uma das principais atividades realizadas pelos gestores municipais do PBF (Tapajós e Quiroga, 2010). O Cadastro Único contribuiu para aumentar a eficiência e a coordenação dos programas sociais, reduzindo duplicidade de custo administrativo tanto no nível federal, quanto no nível local. Em meados de 2003, os custos das entrevistas para o Cadastro Único eram estimados em US\$28,5 milhões (excluídos custos de sistemas, software, hardware). O custo era de US\$3,9 por domicílio registrado, valor um pouco mais elevado do que na Colômbia e mais baixo do que os cadastros operados no Chile, Costa Rica e México (De La Brière e Lindert, 2005: 12).

Há um esforço contínuo de treinamento e capacitação de gestores e técnicos municipais para o preenchimento do Cadastro Único. Entretanto, avaliações desses esforços (De La Brière e Lindert, 2005) apontavam muita heterogeneidade no treinamento e na qualidade das entrevistas, sugerindo que, sempre que possível, o cadastramento deveria ser realizado por meio de visitas domiciliares. Note-se que as visitas domiciliares são uma das diretrizes do SUAS.

Avaliando o Cadastro Único a pedido do próprio MDS, em 2005, De La Brière e Lindert (2005: 8) apontavam diversos problemas relacionados às informações de renda no questionário, principalmente referentes a: a) falta de especificação dos membros da família que deveriam ter sua renda coletada; b) período de referência para a coleta da renda; c) confusões em relação à renda média mensal ou renda mais recente, obtida no último mês; d) declaração de renda bruta ou renda líquida. As autoras também se preocupavam com os incentivos à subdeclaração da renda. Como pontos a aprimorar, as autoras destacaram as distorções geradas pelo uso de cotas *a priori* de cobertura, uma vez que excluem pobres potenciais e também incluem não pobres antes mesmo que as informações apropriadas sejam coletadas, ou seja, cotas contribuem para erros de inclusão e exclusão. As autoras apontavam ainda inconsistência no número de pobres de acordo com diferentes bases de dados – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), Cadastro Único, Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) – que estaria relacionada com o incentivo para subdeclaração da renda (De La Brière e Lindert, 2005: 14). Em maior ou menor medida, muitas dessas sugestões foram seguidas pelo MDS. Contudo, a despeito das diretrizes nacionais e do poder de coordenação do governo federal, ainda há espaço para variações municipais no processo de cadastramento.

No que se refere ao aprimoramento dos mecanismos de focalização, autores brasileiros discordam das sugestões de De La Brière e Lindert (2005) no que tange ao maior controle da declaração da renda em processos mais sofisticados de cadastramento. Abordando os problemas na seleção de beneficiários do PBF, Medeiros, Britto e Soares (2007) reconhecem que os problemas nesta fase também ocorrem por conta de ferramentas inadequadas ou por fraudes deliberadas. A seleção poderia ser aperfeiçoada por meio de aprimoramentos no cadastramento e também por meio de estudos locais para análise da dinâmica da pobreza, entre outros mecanismos. Entretanto, dada a boa focalização dos programas – comparável a outros países da América Latina com programas similares, como Chile e México, que usam cadastros mais extensos e complexos (Medeiros, Britto e Soares 2007: 11) – os autores concluem que não faz sentido sofisticar os mecanismos de seleção. Isso porque a relação custo/benefício seria desfavorável e haveria menores possibilidades de controle social. Defendem, ao contrário, o foco nos erros de exclusão, ou seja, na preocupação com eventuais beneficiários que ainda se encontram fora da cobertura do PBF.

Soares e Sátyro (2009) destacam que o Cadastro Único é um bom cadastro de pessoas com baixa renda. Por outro lado, os autores acreditam que municípios mais estruturados e com maiores capacidades administrativas são mais competentes na manutenção de um bom cadastro. A partir da análise dos casos de São Paulo e Salvador (Bichir, 2011), identifiquei que, de fato, grandes centros urbanos tendem a ter estruturas administrativas e capacidades desenvolvidas para a operação do cadastro. Entretanto, demonstrei também que grandes centros urbanos enfrentam desafios específicos associados ao perfil – em termos de quantidade de famílias, dinâmicas de violência e de vulnerabilidade relacionadas aos locais de moradia, entre outros aspectos – e à distribuição espacial das famílias de baixa renda, fazendo com que processos de cadastramentos sejam classificados pelos gestores municipais como verdadeiras “operações de guerra”, que sobrecarregam as estruturas da assistência social (Bichir, 2011).

Por fim, cabe destacar que além de ser um mecanismo de focalização, “filtrando” entre as famílias mais pobres em cada município aquelas com o perfil PBF, o Cadastro Único pode ser considerado um mecanismo de coordenação das ações municipais – ao reduzir enormemente o espaço para discricionariedades no plano municipal. Além disso, a utilização de um único cadastro de famílias vulneráveis pelos três níveis de governo é um passo importante para a consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

A maior ou menor adequação dos diferentes municípios às normatizações definidas pelo governo federal não é somente uma questão técnica ou burocrática. Ao contrário, envolve também decisões políticas e diferentes concepções de políticas, de como os programas federais devem ser implementados no plano municipal e articulados com os demais programas existentes nos níveis municipal e estadual. No caso do cadastramento das famílias mais pobres, diversos desafios específicos estão colocados em diferentes contextos municipais, urbanos ou rurais, de maior ou menor porte. Com o aprimoramento das formas de cadastramento, tanto no nível federal – com a evolução do sistema de gerenciamento do Cadastro Único – quanto no nível local – com o desenvolvimento de diversas expertises locais para o cadastramento das famílias mais vulneráveis –, a expectativa é que seja cada vez mais reduzido o espaço para influência política do cadastramento, o que não significa que o potencial de retorno político desses programas, mesmo no nível local, seja eliminado.

3.2. O Índice de Gestão Descentralizada

A centralidade do Cadastro Único para a operação do PBF, por um lado, e, por outro, a percepção de grandes diferenciais nas capacidades institucionais das administrações locais para ampliar e atualizar os dados das famílias, estimularam o MDS a promulgar, em 12 de julho de 2005, a Portaria Nº 360, a qual definia critérios para o repasse de recursos financeiros para estados, municípios e Distrito Federal visando fomentar atividades de cadastramento. Nesse contexto de expansão dos registros do Cadastro Único para o alcance da meta de 11 milhões de famílias beneficiárias do PBF em 2011, a percepção da relevância estratégica desses recursos transferidos do governo federal para estados e municípios levou à permanência dessas transferências, originalmente temporárias.

Assim surgia outra importante inovação na gestão do PBF, a criação de parâmetros para o repasse de recursos federais para auxiliar a implementação do PBF no plano municipal, com a criação do Índice de Gestão Descentralizada (IGD) em abril de 2006. Este índice, que foi sendo aprimorado de modo a criar normatizações tanto para os governos municipais, quanto para os governos estaduais, pode ser considerado um importante mecanismo de coordenação dos papéis dos três níveis da federação no funcionamento do PBF.

Cada vez mais as transferências de recursos federais são importantes para a implementação de políticas públicas no plano municipal (Arretche, 2004; Gomes, 2009). Isso porque não basta descentralizar atribuições sobre políticas para o plano municipal sem os necessários recursos financeiros, ainda mais no caso de um país com capacidades institucionais tão desiguais no plano municipal. No caso específico dos programas de transferência de renda, houve incentivos federais aos primeiros programas municipais de transferência de renda desde 1997 – o governo federal cofinanciava em até 50% estes programas, no caso dos municípios que não dispunham de recursos suficientes. Porém, com a extinção do Programa Nacional de Garantia de Renda Mínima (PGRM), criado pelo governo FHC, e com a criação do Bolsa Escola como herdeiro do PGRM, foram suspensas as transferências federais para que os municípios operassem os programas de transferência de renda. Também no caso do Bolsa Escola os municípios tinham uma série de atribuições, como o cadastramento das crianças que seriam beneficiadas, o controle das condicionalidades (85% de frequência escolar mínima) e ainda o desenvolvimento de ações socioeducativas complementares (Valente, 2003). Mas, ao contrário do que ocorre hoje no caso do PBF, os municípios não recebiam repasses do governo federal para o cofinanciamento dessas ações.

No governo Lula, houve uma série de discussões a respeito de como aprimorar os programas de transferência de renda, dentro e fora do governo. Um dos pontos centrais do debate era como aprimorar as relações entre os níveis da federação na operação dos programas, inclusive no que se refere aos repasses financeiros. Escrevendo logo no início da unificação dos diversos programas de transferência de renda sob o PBF, Neri (2003) saudava a descentralização dos gastos sociais federais desde a Constituição de 1988, uma vez, que, segundo ele, esta descentralização implicaria maior eficiência em contextos de recursos escassos, especialmente no caso dos programas de transferência de renda. O autor propunha um modelo de descentralização baseado em transferências federais para o desenvolvimento de programas municipais, defendendo uma relação de proporcionalidade entre o valor das transferências federais e o progresso social obtido em cada localidade, em um esquema de “prestação de serviços” entre o governo federal e os municípios. Essa transferência condicionada seria a mais consistente ao longo do tempo, segundo o autor.

Este modelo foi de fato aquele implementado a partir do governo Lula, visando gerar essa relação de proporcionalidade entre os resultados obtidos no plano municipal e os repasses federais por meio do IGD. Essa nova ferramenta para a gestão do programa e para criação de uma estrutura de incentivos à adesão ao PBF foi criada pelo governo federal pela Portaria GM/MDS nº 148, de 2006, e institucionalizada mais fortemente a partir da publicação da Medida Provisória nº 462, de 14 de maio de 2009, que elevou o IGD do nível de Portaria do MDS para Lei Federal. Trata-se de um indicador sintético, que varia de 0 a 1 (quanto mais próximo de 1, melhor a gestão do PBF no nível local), criado com o objetivo de apoiar financeiramente os municípios com base na qualidade da gestão do programa, destacadamente a qualidade do processo do cadastramento de beneficiários, por meio do Cadastro Único, e o controle das condicionalidades de saúde e educação.

Este índice pode ser entendido no contexto das medidas de coordenação desenvolvidas pelo governo federal desde a Constituição de 1988, conforme discutido na primeira seção. O IGD pode ser considerado um exemplo de regra que reforça as definições legais de competências e responsabilidades relacionadas ao PBF. Com base nesse índice, o MDS repassa recursos extras aos municípios para apoio à gestão do PBF – quanto maior o valor do IGD, maior será o valor do recurso transferido para o município. O total de recursos transferidos para os municípios não pode exceder 3% da previsão orçamentária total relativa ao pagamento de benefícios do PBF; dessa forma, são definidos tetos municipais, isto é, valores máximos que podem ser recebidos por meio do IGD. Por outro lado, só há repasse de recursos quando um patamar mínimo do índice é atingido. Desse modo, diversos problemas de gestão municipal do PBF, relacionados à baixa qualidade dos cadastros realizados – famílias sem perfil Cadastro Único incluídas no sistema, falta de informações cadastrais completas, entre outros aspectos –, ou então problemas com a qualidade do acompanhamento das condicionalidades de educação e saúde – acompanhamento da frequência escolar e da agenda de saúde abaixo das metas estipuladas pelo governo federal ou mesmo subdeclaração ou não declaração dessas informações – podem levar os municípios a não receber os recursos adicionais para gestão do PBF representados pelo IGD.

Os recursos do IGD são transferidos do Fundo Nacional de Assistência Social para os respectivos fundos municipais de assistência social, como ficou consagrado no modelo de implementação de políticas sociais por meio de sistemas. Os valores repassados devem ser incorporados ao orçamento municipal e a aplicação e prestação de contas devem respeitar a

legislação local. A prestação de contas do IGD compõe a prestação de contas anual do Fundo Municipal de Assistência Social. Esses recursos do IGD devem ser usados em ações relacionadas ao PBF, como cadastramento de novas famílias, melhoramento dos processos de acompanhamento das condicionalidades, implementação de programas complementares (como capacitação profissional, geração de trabalho e renda), acompanhamento de famílias em situação de maior vulnerabilidade, etc., conforme as prioridades de cada município. O MDS, mais especificamente a SENARC, apenas sugere formas de utilização dos recursos, mas os municípios têm relativa autonomia na sua aplicação, de acordo com as necessidades locais específicas para o aprimoramento da gestão do PBF.

Se desde 2006 o governo federal procura regular as condições de repasse de recursos federais para os municípios, somente a partir de 2010 o mesmo passou a ser feito visando reforçar as ações dos estados em relação ao PBF. Desse modo, com o intuito de reforçar o papel de coordenação dos estados – que sempre foi débil no caso do PBF –, o MDS desenvolveu uma nova versão para o tradicional IGD ligado aos municípios – rebatizado de IGD-M – e também criou um índice para condicionar os repasses aos governos estaduais, o IGD-E. Em 21 de novembro de 2010 o governo publicou uma nova portaria para o IGD-M – a Portaria nº 754 – que definiu novas regras para o repasse dos recursos para apoio à gestão descentralizada do PBF e do Cadastro Único, além de redefinir o cálculo do IGD-M, incorporando fatores relativos à adesão ao SUAS e também à aprovação dos gastos pelo conselho municipal de assistência social.

Por sua vez, a Portaria nº 256/2010 de 10 de março de 2010 criou e regulamentou o IGD-E. Os recursos transferidos aos estados devem ser usados em ações de apoio técnico e operacional aos seus municípios na gestão do PBF e do Cadastro Único, tais como: articulação com os coordenadores estaduais de saúde e de educação para a gestão das condicionalidades; formulação de estratégias para implementação e a articulação pelos municípios de programas complementares; suporte à infraestrutura de logística da coordenação do PBF no âmbito estadual; capacitação dos municípios para aprimoramento e atualização das bases do Cadastro Único; formulação, avaliação e acompanhamento de propostas alternativas para a melhoria na logística de pagamentos de benefícios e na distribuição e entrega de cartões do PBF pelos municípios; implementação de estratégias para permitir o acesso do público-alvo do PBF aos documentos de identificação civil; implementação de programas complementares; fiscalização do PBF, atendendo a demandas

formuladas pelo MDS; apoio à gestão articulada e integrada do Programa com os benefícios e serviços socioassistenciais previstos na Loas; integração de políticas públicas voltadas ao público-alvo do PBF.

Também no caso do IGD-E, os estados devem destinar pelo menos 3% dos recursos transferidos a atividades de apoio técnico e operacional às respectivas instâncias estaduais de controle social do PBF. Os recursos não podem ser utilizados para pagamento de pessoal efetivo ou de gratificações de qualquer natureza a servidores públicos municipais ou estaduais. Assim como ocorre no caso do IGD-M, a composição do IGD-E leva em consideração tanto as condicionalidades de educação e saúde, quanto a qualidade do cadastramento realizado.

Nesse sentido, o IGD em suas duas versões pode ser considerado um importante mecanismo indutor das ações municipais e, mais recentemente, estaduais, de gestão do PBF, contribuindo, desse modo, para aumentar os incentivos para ações cada vez mais homogêneas no nível local.

Entretanto, mesmo com o elevado poder central de regulação e coordenação no caso do federalismo brasileiro, há espaço para iniciativas municipais (Arretche, 2009). Para além das primeiras iniciativas municipais de criação de programas de transferência de renda, o próprio processo de implementação do PBF – escolha das estratégias de cadastramento dos beneficiários, locais a privilegiar, formas de difusão da informação, formas de controle direto e indireto dos beneficiários – implica uma série de decisões que são tomadas no nível local, de modo mais ou menos coerente com as diretrizes gerais definidas nacionalmente. Essas escolhas e decisões locais podem afetar os resultados possíveis do programa.

4. Considerações finais

Este trabalho analisou dois mecanismos federais de coordenação presentes no desenho do PBF, de modo a entender os constrangimentos colocados pelas normatizações federais à implementação local do programa. Essas normatizações federais para o programa, especialmente o Cadastro Único e os mecanismos de repasses de recursos federais para os municípios representados pelo IGD, contribuem para criar parâmetros nacionais para a implementação do PBF,

restringindo o espaço para grandes alterações no momento da implementação desse programa federal de transferência de renda no nível local.

De modo a situar a discussão teórico-conceitual mais ampla que orienta este trabalho, foram discutidas em primeiro lugar as principais características institucionais do federalismo brasileiro, com ênfase nas relações intergovernamentais desenvolvidas para a implementação de políticas sociais no contexto posterior à Constituição de 1988. Refutando macro-explicações para as políticas sociais brasileiras baseadas nas características gerais do nosso federalismo e em linha com estudos que destacam a importância da análise das relações entre os diversos níveis de governo no caso de políticas específicas, demonstrou-se como as relações intergovernamentais afetam a implementação da política de assistência social em geral e do PBF em particular. Por um lado, mostrou-se que o desenvolvimento recente da área de assistência social em muito se espelhou nos avanços representados pelo SUS; nesse sentido, o processo de implementação do SUAS procurou emular muitos dos aprendizados da área da saúde, particularmente a implementação da política por meio de sistemas, com normatizações centralizadas no governo federal, mecanismos de repasse de recursos fundo a fundo, e criação de espaços participativos no plano municipal. Por outro lado, ressaltam-se as diferenças entre a área tradicional da assistência social, caracterizada por maior autonomia decisória no plano municipal, e o desenvolvimento dos programas de transferência de renda, que ao longo do governo Lula foram cada vez mais normatizados no âmbito do governo federal.

No caso desses programas, as relações intergovernamentais alteraram-se de uma perspectiva muito dispersa, no contexto das primeiras experiências locais, que simplesmente eram cofinanciadas pelo governo federal no governo FHC, para uma concentração crescente de autoridade decisória iniciada no final do governo FHC e consolidada no governo Lula. Neste governo, foram sendo desenvolvidas progressivamente diversas normatizações federais para o PBF, com destaque para o Cadastro Único e o IGD. Ao contrário do que leituras centradas somente nos processos de implementação e gestão local do PBF costumam afirmar, essas normatizações contribuíram para conferir ao PBF as características de um programa bastante centralizado no governo federal, no que se refere a seu processo decisório.

O aperfeiçoamento do Cadastro Único durante o governo Lula permitiu transformá-lo num importante instrumento para a gestão dos programas sociais voltados para a população de baixa renda, uma vez que esse instrumento estabelece critérios claros para a inclusão de potenciais beneficiários não só do PBF, mas de outros programas sociais federais. Esta padronização nacional do cadastro dos beneficiários é um dos fatores responsáveis pela boa focalização do PBF, evitando erros de inclusão e de exclusão, bem como auxiliando a rápida expansão do programa. O Cadastro Único é tão importante como mecanismo de coordenação federal das ações municipais de implementação que a qualidade do cadastramento realizado no nível municipal é um dos critérios utilizados para o repasse de recursos federais para os municípios. Além da qualidade do cadastro, o controle das condicionalidades de saúde e educação e, mais recentemente, a própria adesão municipal ao SUAS, fazem parte do IGD-M, o índice que controla os repasses federais de recursos municipais. Pode-se afirmar que este mecanismo de repasse de recursos é um importantíssimo indutor de convergência das ações municipais voltadas para o PBF, uma vez que o descumprimento das regras pactuadas com o governo federal implica, no limite, o não repasse de recursos adicionais para operação do programa. Em um contexto de grande visibilidade pública e institucionalização crescente do PBF, os custos políticos de colocar em risco a operação local do programa são cada vez mais altos, gerando constrangimentos mesmo para políticos não alinhados com o governo federal.

Essa maior centralização das decisões está intimamente associada à evolução do PBF no Brasil, não só no que se refere ao seu escopo e cobertura, como também no que se refere à visibilidade e legitimidade que foi ganhando nos contextos nacional e internacional. Como discutido, os programas de transferência de renda no país passaram de experiências pontuais em alguns municípios mais desenvolvidos – não por coincidência, aqueles que contavam com maiores capacidades institucionais, além da presença de políticos interessados na promoção desses programas – para experiências rapidamente difundidas pelo país. No plano federal, passou-se do cofinanciamento das experiências locais e da transferência de renda vinculada somente à educação (com o Programa Bolsa Escola), no governo FHC, para uma experiência muito mais ambiciosa em termos de escopo, recursos e cobertura nacional no caso do PBF, no governo Lula.

De todo modo, mesmo considerando os esforços federais de normatização dos esforços municipais, visando estimular um mínimo de uniformização do PBF no país e, no longo prazo,

visando estimular a consolidação do SUAS, não devem ser esquecidas as dinâmicas e decisões locais envolvidas na implementação dos programas de transferência de renda. Mesmo porque a assimilação dessas inúmeras normatizações não é imediata, e sempre está aberta a interpretações diversas no plano municipal. Todos esses mecanismos de coordenação desenvolvidos pelo governo federal, com destaque para o Cadastro Único e para o IGD em suas múltiplas versões, têm contribuído para o sucesso do PBF no que diz respeito à sua boa cobertura e focalização. Contudo, cada vez mais os desafios impostos pela própria evolução do programa são mais complexos, envolvem a articulação dos programas de transferência com a política de assistência social como um todo e também a articulação com outras políticas sociais e com iniciativas de geração de emprego e renda (IPEA, 2008; Jaccoud, Hadjab e Chaibub, 2009). Para que esta evolução do PBF de fato ocorra, ou seja, para que de fato os programas de transferência de renda sejam inseridos no âmbito de uma rede de proteção social mais ampla, são necessárias capacidades institucionais locais nada triviais, uma vez que há desafios múltiplos – políticos, técnicos, logísticos, referentes aos recursos humanos – a serem enfrentados pelo governo local.

Referências

- ABRUCIO, L.F (2005). A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista Sociologia Política*, Curitiba, 24, p. 41-67, jun.
- _____ e SAMUELS, D. (1997) A nova política dos governadores. *Lua Nova*, 40/41, pp. 137-166. São Paulo: CEDEC.
- ALMEIDA, M. H. T. (1995). Federalismo e políticas sociais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº 28, ano 10, junho, pp.88-108.
- _____ (2004). As políticas sociais no governo Lula. *Novos Estudos Cebrap*, nº 70, novembro, pp. 07-17.
- ARRETCHE, M.T.S. (1995). Emergência e desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas. *BIB. Boletim Informativo Bibliográfico de Ciências Sociais*, n.39.
- _____. (2001). Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. C. B. (Org.). *Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais*. São Paulo: IEE/PUC, Cenpec, Cedac.
- _____. (2002). Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. *DADOS, Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 45, n. 3, pp. 431-458.
- _____. (2003). Dossiê Agenda de pesquisa em Políticas Públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, fevereiro, Vol (18), 51: 7-9.

- _____. (2004). Federalismo e políticas sociais no Brasil – problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, 18 (2), pp. 17-26.
- _____. (2009). Continuidades e Descontinuidades da Federação Brasileira: De como 1988 Facilitou 1995. *DADOS, Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 52, no 2, pp. 377 a 423.
- _____. (2015). Federal Republic of Brazil. In: Poirier, Johanne and Cheryl Saunders (eds): *Intergovernmental Relations in Federal Countries*. Forum of Federations/Mc Gill Queens University. Oxford University Press.
- BICHIR, R. (2010). O Bolsa Família na berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência de renda. *Novos Estudos CEBRAP*, v.87, p.114-129.
- _____. (2011) *Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família*. 2011. 278 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- _____. (2016) *Novas agendas, novos desafios: reflexões sobre as relações entre transferência de renda e assistência social no Brasil*. *Novos Estudos CEBRAP*, 104, março de 2016, pp. 111-136.
- BRASIL (2007). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Perfil das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família*. Brasília. Disponível em: www.mds.gov.br
- _____. (2011). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Caderno do IGD-M. Informativo sobre o Índice de Gestão Descentralizada Municipal do Programa Bolsa Família*. Brasília. Disponível em: < <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/gestaodescentralizada/indice-de-gestao-descentralizada-igd>>
- BRESSAN, C. (2002). Fundo de Assistência Social. In: MAGALHÃES JÚNIOR, José César; TEIXEIRA, Ana Claudia C. (Org.) *Fundos Públicos*. São Paulo: Instituto, Pólis, 2004. 99p. (Publicações Pólis, 45) *Anais do Seminário “Fundos Públicos e Políticas Sociais”*.
- CARDOSO, P (2003). *Fundo Municipal de Assistência Social da Cidade de São Paulo*. São Paulo: Instituto Pólis/PUC-SP, 2003 (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 16, julho de 2003, 64p.).
- CASTELLO, G. (2008). *Modes of Service Delivery and Collective Action – DRC II*. São Paulo, Relatório IDS/ Cebrap, março de 2008. Disponível em: www.centrodametropole.org.br
- COELHO, D. B. (2008). *A difusão do programa bolsa escola: competição política e inovação no setor social*. Trabalho apresentado no 32º Encontro da Anpocs, Caxambu.
- DE LA BRIÈRE, B. e LINDERT, K. (2005). “Reforming Brazil’s Cadastro Único to improve the targeting of the Bolsa Família Program”. *Social Protection Discussion Paper Series*, nº 0527 (32757), jun.
- DRAIBE, S. (2003). A política social no período FHC e o sistema de proteção social. *Tempo Social*, novembro, pp. 63-101.

- DULCI, O. (2010). *Bolsa Família e BPC: A formação de uma agenda governamental de avaliação.* Texto apresentado no 13º Congresso Internacional da Rede Mundial de Renda Básica/BIEN. São Paulo, 30 de junho a 2 de julho de 2010.
- FIGUEIREDO e LIMONGI, F. (2000). *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional.* Rio de Janeiro: Editora FGV.
- FLEURY, S. (2007). Dilemas da coesão social. *Nueva Sociedad*, especial em português, Buenos Aires, outubro, pp.4-23.
- GOMES, S. (2009). Políticas Nacionais e Implementação Subnacional: Uma Revisão da Descentralização Pós-Fundef. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 52, no 3, pp. 659 a 690.
- _____. (2010). *As múltiplas facetas do debate sobre descentralização e bem-estar coletivo.* Texto apresentado no 7º Encontro da ABCP, na Área Temática 05, Estado e Políticas Públicas, realizado entre 4 e 7 de agosto de 2010 em Recife, Pernambuco.
- HOUTZAGER, P. (2008). The silent revolution in anti-poverty programmes – minimum income guarantees in Brazil. *IDS Bulletin*, vol 38, nº 6.
- IPEA (2005). *Políticas sociais – acompanhamento e análise.* Brasília, nº 10. Disponível em: www.ipea.gov.br
- _____. (2008). *Políticas sociais – acompanhamento e análise.* Brasília, nº 15, março. Disponível em: www.ipea.gov.br
- IPEADData (N/D) <http://www.ipeadata.gov.br/> [página consultada a 24/05/2016]
- JACCOUD, L., HADJAB, P. e CHAIBUB, P. (2009). Assistência Social e Segurança Alimentar: entre novas trajetórias, velhas agendas e recentes desafios (1988-2008). In: IPEA. *Políticas sociais – acompanhamento e análise - Vinte Anos da Constituição Federal.* Volume 1 nº 17.
- LAVINAS, L. (1999). Renda mínima: práticas e viabilidade. *Novos Estudos Cebrap*, nº 53, março.
- LÍCIO, E. (2012). *Para além da recentralização: os caminhos da coordenação federativa do Programa Bolsa Família (2003-2010).* Tese de doutorado defendida no Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília. Brasília, 2012
- LOUREIRO, M. R. (2001). Instituições, política e ajuste fiscal – o Brasil em perspectiva comparada. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 16 nº 47 outubro.
- MEDEIROS, M.; BRITTO, T.; SOARES, F. (2007). Programas focalizados de transferência de renda: contribuições para o debate. *IPEA, Texto para discussão* nº 1283, Brasília, junho.
- MELO, M. A. (1999). “Estado, governo e políticas públicas”. In: Sergio Miceli (org.), *O que ler na ciência social brasileira (1970-1995).* São Paulo: Sumaré.
- _____. (2005). O sucesso inesperado das reformas de segunda geração: federalismo, reformas constitucionais e política social. *DADOS, Revista de Ciências Sociais*, vol. 48, nº 4, pp. 845-889.
- NERI, M. (2003). Focalização, universalização e políticas sociais. Rio de Janeiro: *Econômica*, v.5, n.1, p.163-170.

- OBINGER, H., LEIBFRIED, S. e CASTLES, F. (2005). *Federalism and the Welfare State: New World and European Experiences*. New York: Cambridge University Press.
- PIERSON, P. (1995). Fragmented Welfare States: Federal Institutions and the Development of Social Policy. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*. Vol 8, N°4, pp. 449-478, October.
- _____. (1996). The New Politics of the Welfare State. *World Politics*, 48(2), pp.143-179.
- _____. (2004). *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton, Princeton University Press.
- SÁTYRO, N. e SOARES, S. (2009). Análise do impacto do programa bolsa família e do benefício de prestação continuada na redução da desigualdade nos estados brasileiros – 2004 a 2006. *IPEA, Texto para discussão nº 1435*, Rio de Janeiro, novembro.
- SILVA, M. O.; YASBEK, M. C.; DI GIOVANNI, G. (2007). *A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda*. São Paulo: Cortez Editora, 3ª edição.
- SOARES, S. e SÁTYRO, N. (2009). “O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras”. *IPEA, Texto para Discussão*, 2009, nº 1424. Disponível em <www.ipea.gov.br>.
- TAPAJÓS, L. e QUIROGA, J (org.) (2010). Síntese das Pesquisas de Avaliação dos Programas Sociais do MDS – Versão atualizada e revista, 2006-2010. *Cadernos de Estudos – Desenvolvimento Social em Debate*, nº13.
- VAITSMAN, J. RODRIGUES, R. AND PAES-SOUSA, R. (2006). *The System for Evaluating and Monitoring Social Development Programs and Policies: the case of the Ministry of Social Development and Fight against Hunger in Brazil*. Brasília: United Nations for Educational Scientific and Cultural Organization (UNESCO), Policy Papers 17.
- VALENTE, A. L. (2003). “O Programa Nacional de Bolsa Escola e as ações afirmativas no campo educacional”. *Revista Brasileira de Educação*, nº 24, set./out./nov./dez, pp. 165-182.
- VAZQUEZ, D. (2010). *Mecanismos institucionais de regulação federal e seus resultados nas políticas de educação e saúde*. Texto apresentado no 34º Encontro Anual da Anpocs, no Seminário Temático 27 – Políticas públicas: instituições, idéias e redes. Caxambu, MG.
- YASBEK, M. C. (2004). *Assistência social na cidade de São Paulo: a (difícil) construção do direito*. São Paulo: Instituto Pólis/PUC-SP (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 22, março de 2004, 72p.)