FLÁVIA XAVIER ANNENBERG

**DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE CRÍTICA DE
ABORDAGENS TRADICIONAIS DO DIREITO ADMINISTRATIVO A
PARTIR DE UM ESTUDO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**

ORIENTADOR: PROF. ASSOCIADO DIOGO R. COUTINHO

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

SÃO PAULO

2014

FLÁVIA XAVIER ANNENBERG

**DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE CRÍTICA DE
ABORDAGENS TRADICIONAIS DO DIREITO ADMINISTRATIVO A
PARTIR DE UM ESTUDO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**

Dissertação apresentada à Faculdade de
Direito da Universidade de São Paulo,
sob a orientação do Professor Diogo
Rosenthal Coutinho, como requisito
parcial para a obtenção do título de
Mestre, na área de concentração de
Direito Econômico e Economia Política.

Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

São Paulo

2014

FLÁVIA XAVIER ANNENBERG

**DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE CRÍTICA DE
ABORDAGENS TRADICIONAIS DO DIREITO ADMINISTRATIVO A
PARTIR DE UM ESTUDO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**

Dissertação apresentada à Faculdade de
Direito da Universidade de São Paulo,
sob a orientação do Professor Diogo
Rosenthal Coutinho, como requisito
parcial para a obtenção do título de
Mestre, na área de concentração de
Direito Econômico e Economia Política.

Aprovada em: _____

Banca examinadora:

Prof.: _____

Instituição _____

Julgamento: _____

Assinatura: _____

Prof.: _____

Instituição _____

Julgamento: _____

Assinatura: _____

Prof.: _____

Instituição _____

Julgamento: _____

Assinatura: _____

AGRADECIMENTOS

Desenvolver um trabalho acadêmico costuma ser uma tarefa solitária. No entanto, algumas pessoas estiveram ao meu lado nesse percurso e foram extremamente importantes para que eu alcançasse o resultado final desta pesquisa.

Agradeço, em primeiro lugar, ao meu orientador, Prof. Diogo R. Coutinho, pelo rico aprendizado ao longo desses anos. Sua orientação dedicada e sua leitura atenta foram essenciais para que eu amadurecesse minhas reflexões e buscasse ao máximo dar consistência aos meus argumentos. Agradeço especialmente pelas oportunidades que generosamente me deu durante o processo de orientação, as quais me fizeram tomar gosto pela pesquisa e acreditar no potencial transformador dessa atividade.

Sou grata também à oportunidade de participar de seminários de pesquisa em que pude debater meu projeto com um grupo de pesquisadores altamente comprometidos: Paulo Casagrande, Marcelo Pacheco, Nathalia Mizziara, Amanda Guazzelli, Jonas Antunes Couto, Pedro de Paula, Ticiane Lima, Raquel de Mattos Pimenta e Charles Rossi. Agradeço especialmente a João Manoel de Lima Junior e a Flávia Chiquito dos Santos, colegas de ingresso na pós-graduação e companheiros das angústias a partir daí. Ainda, aos colegas que conheci ou de quem me aproximei nas disciplinas e seminários da pós-graduação, pelas críticas e pela parceria: Rafael Zanatta, Anna Carolina Venturini, Eloisa Machado de Almeida, Gabriela Ramenzoni, Paula Gorzoni, entre tantos outros.

Agradeço, ainda, aos professores que compuseram a banca de qualificação desta pesquisa. As contribuições do Prof. Fernando Luiz Abrucio e da Prof^a. Maria Paula Dallari Bucci enriqueceram o trabalho e me ajudaram a direcionar a pesquisa para novos caminhos. A possibilidade de diálogo com gestores do Bolsa Família, Letícia Bartholo, Bruno Câmara, Denise Ratmann Arruda Colin, Celso Corrêa, Cláudia Regina Baddini Currello, Paulo Jannuzzi, Luis Henrique Paiva, Daniel Ximenes, Lucia Modesto e Luziele Tapajós, também foram fundamentais para a compreensão do objeto de pesquisa.

Não posso deixar de agradecer, pela compreensão e pelo estímulo, a Roberta Sundfeld, Luiz Armando Badin, Juana Kweitel, Lucia Nader, Marcos Fuchs e Luís

Fernando Massonetto. Registro minha gratidão pelos constantes incentivos, que tornaram possível conciliar essa pesquisa com outras oportunidades profissionais.

Agradeço profundamente às companheiras e aos companheiros de faculdade que, pelas reflexões compartilhadas no Fórum da Esquerda e no Coletivo Dandara, fazem parte de alguma forma da escolha do tema dessa pesquisa. Agradeço-lhes também pela amizade, sem a qual o trajeto pelo curso de direito e pela pós-graduação não teria sido tão proveitoso. O agradecimento se estende aos amigos da “turma 179” que, entre distrações e debates, deram comigo os primeiros passos no mundo do direito.

Levar em frente a escolha de enfrentar três anos de mestrado teria sido muito difícil sem a compreensão das grandes amigas de vida. Agradeço às “meninas do Santa”, amigas sempre presentes e sem as quais certamente me faltaria ânimo e confiança, às “meninas da Chazit”, pelo companheirismo, e a tantos outros que me fizeram companhia nesse período.

Agradeço especialmente à generosidade dos que me ajudaram na reta final: a Fernanda Annenberg, pela revisão cuidadosa e pelo carinho nas horas difíceis, a Flávio Marques Prol, pela disponibilidade constante e pela enorme contribuição intelectual, a Ivan de Franco, Raquel de Mattos Pimenta, Vivian Calderoni, Aline Viotto Gomes, Bianca Tavorari, Laura Trajber Waisbich e Caio Rioei Yamaguchi Ferreira pelo auxílio fundamental para que eu conseguisse finalizar o texto. A ajuda nessa etapa é, sem dúvidas, das mais valiosas.

Agradeço ainda à minha família pela compreensão da ausência. Aos meus pais, Berenice e Alexandre, pelo suporte firme e por acreditarem nas minhas escolhas. Às minhas irmãs e ao meu irmão, Nanda, Fabi, San e Dani, pelo exemplo que sempre são à mais nova do grupo. Ao André pela acolhida sem a qual eu não teria um abrigo para terminar de escrever o texto. O apoio desses é sempre imprescindível.

Agradeço, por fim, àquele que foi o meu maior companheiro (e quase coautor) nessa empreitada (e em tantas outras). Sem seu ombro para enfrentar os percalços e sua companhia para comemorar as conquistas, esses três anos de mestrado não teriam o mesmo significado. Ao Flávio, por tudo.

RESUMO

A presente dissertação tem o objetivo de analisar em que medida abordagens tradicionais do direito administrativo permitem compreender o papel do direito na implementação das políticas públicas, a partir do estudo de caso do Programa Bolsa Família (PBF). O texto revisa a literatura sobre o padrão de políticas sociais historicamente seguido no Brasil a partir de 1930, assim como a literatura sobre a criação do PBF, para defender que o programa é representativo de um modelo de política social que contém novos atributos, caracterizando-se por um arranjo mais distributivo, descentralizado e participativo. Em seguida, apresentam-se as principais ferramentas de gestão utilizadas no PBF - Cadastro Único, Índice de Gestão Descentralizada, Termos de Adesão, Focalização, Instâncias de Controle Social e Condicionais - com um enfoque específico no papel do direito em cada uma delas, relacionando-as ainda com as características do modelo de política social apresentado. A gestão das condicionais é objeto de um capítulo à parte porque sofreu alterações substantivas ao longo dos dez anos de implementação do programa, além de ser alvo de uma permanente tensão na gestão do Bolsa Família quanto aos limites do que pode ser exigido dos beneficiários como contrapartida ao benefício. Ao final, demonstra-se que as categorias tradicionalmente utilizadas nos manuais de direito administrativo revelam-se incapazes de descrever e explicar os mecanismos de implementação do PBF por dois motivos principais. Em primeiro lugar, o PBF apresenta ferramentas que operam por uma lógica de incentivos e estímulos que não encontra correspondência em conceitos jurídicos descritos por meio de racionalidades do tipo “comando-e-controle”. Em segundo lugar, o PBF passou por transformações substantivas por meio de processos internos à burocracia que são mais dinâmicos do que a interpretação tradicional admite. Assim, a pesquisa conclui haver uma distância entre a forma dinâmica como o direito das políticas públicas opera na prática e o modo estático como ele é sistematizado e apresentado em manuais. Essa abordagem mais tradicional acaba, enfim, sendo de pouca utilidade tanto para a compreensão das políticas públicas quanto para a orientação dos gestores e juristas que as operacionalizam.

Palavras-chave: “Políticas públicas”; “políticas sociais”; “Programa Bolsa Família”; “condicionais”; “direito administrativo”.

ABSTRACT

The thesis aims at analyzing whether traditional approaches to Administrative Law enable the comprehension of the role of law in the implementation of public policies, from the case study of the Brazilian *Bolsa Família* Program (BFP). The text presents an overview of the literature about the historical pattern of social policies in Brazil since 1930, as well as of the literature concerning the creation of BFP, in order to argue that such program represents a model of social policy that contains new features and portrays a more distributive, decentralized and participative arrangement. The thesis also describes the main management tools the BFP employs – such as Single Register, Index of Decentralized Management, Terms of Adhesion, Focalization, Instances of Social Control and Conditionalities – with a specific focus on the role of law in each of them, and relates those tools to the characteristics of the presented social policy model. A separate chapter of the thesis addresses the management of the conditionalities, because that management has substantially changed during the ten years of the program's implementation. The management of the conditionalities has also been subject to permanent controversy regarding the limits of what can be demanded from the program beneficiaries as requirements for cash transfer. The research concludes that the concepts traditionally used in handbooks of Administrative Law are unable to describe and explain the mechanisms of implementation of the BFP for two main reasons. First, the BFP has tools that function according to a logic of incentives which are not common to legal concepts described by means of rational categories such as “command-and-control”. Second, internal bureaucratic procedures have substantively changed the BFP in a more dynamic way than the traditional interpretation admits. Therefore, the research concludes that there is a gap between the dynamics of law of public policies in practice and the static manner in which the law of public policies is presented by handbooks. Such traditional approach to Administrative Law ends up being of little help to the understanding of public policies, as well as to the orientation of policymakers and lawyers who operate those public policies.

Key words: “Public policies”; “social policies”; “*Bolsa Família* Program”; “conditionalities”; “Administrative Law”.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Características das ferramentas do Programa Bolsa Família.....	71
Tabela 2: Transformação do modelo de condicionalidades no Programa Bolsa Família.....	96
Tabela 3: Características das condicionalidades do Programa Bolsa Família.....	123
Tabela 4: Comparação entre categorias do direito administrativo “tradicional” e o direito administrativo das políticas públicas.....	141

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Fluxo de informações no Programa Bolsa Família.....	89
--	----

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

BPC	Benefício de Prestação Continuada
BVJ	Benefício Variável Vinculado ao Jovem
CadÚnico	Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal
CEF	Caixa Econômica Federal
CGAD	Coordenação Geral de Apoio à Gestão Descentralizada
CGU	Controladoria-Geral da União
CIAS	Central de Informação e Atendimento Social
CIB	Comissão Intergestores Bipartite
CIT	Comissão Intergestores Tripartite
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
Congemas	Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializada da Assistência Social
EJA	Educação de Jovens e Adultos
ESF	Estratégia da Saúde da Família
Fonseas	Fórum Nacional de Secretários de Estado de Assistência Social
FUNABEM	Fundação Nacional do Bem Estar do Menor
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICS	Instância de Controle Social
IGD	Índice de Gestão Descentralizada
INAN	Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição
IO	Instrução Operacional
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC	Ministério da Educação

MS	Ministério da Saúde
NIS	Número de Identificação Social
NOB	Norma Operacional Básica
NT	Nota Técnica
PAIF	Programa de Atenção Integral à Família
PBF	Programa Bolsa Família
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PGRM	Programa de Garantia de Renda Mínima
PME	Programa Mais Educação
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PTRC	Programas de Transferência de Renda Condicionada
SAGI	Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (MDS)
SAS	Secretaria de Assistência Social
SCFV	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SENARC	Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (MDS)
SICON	Sistema Integrado de Gestão de Condicionalidades
SISVAN	Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional
SNAS	Secretaria Nacional de Assistência Social (MDS)
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
A DISTÂNCIA ENTRE OS MANUAIS DE DIREITO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	13
PROBLEMA DE PESQUISA.....	19
MÉTODO E ESTRUTURAÇÃO DO TRABALHO.....	23
1. TENSÕES E TRANSFORMAÇÕES DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL.....	27
1.1 A CONSTRUÇÃO DO SISTEMA BRASILEIRO DE POLÍTICA SOCIAL (1930 – 1985): EXCLUSÃO, CENTRALIZAÇÃO E CLIENTELISMO.....	29
1.2 DÉCADA DE 1980 E CONSTITUINTE: DESCENTRALIZAÇÃO E RECONHECIMENTO DA ASSISTÊNCIA COMO DIREITO.....	31
1.3 DÉCADA DE 1990: A FORMAÇÃO DE UM NOVO MODELO.....	33
1.4 AS POLÍTICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA CONDICIONADA: UM CASO ILUSTRATIVO DA MUDANÇA DE MODELO.....	36
1.5 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA.....	38
1.5.1 DESCENTRALIZAÇÃO, PARTICIPAÇÃO E DISTRIBUIÇÃO? CARACTERÍSTICAS DE UM PROGRAMA EM CONSTRUÇÃO.....	43
2. AS ENGRENAGENS DO BOLSA FAMÍLIA EM FUNCIONAMENTO.....	47
2.1 FOCALIZAÇÃO.....	49
2.2 TERMOS DE ADESÃO E ÍNDICE DE GESTÃO DESCENTRALIZADA	53
2.3 CADASTRO ÚNICO E CAIXA ECONÔMICA FEDERAL.....	58
2.4 INSTÂNCIAS DE CONTROLE SOCIAL.....	61
2.5 CONDICIONALIDADES.....	66
3. CONDICIONALIDADES DO BOLSA FAMÍLIA: UM PROCESSO DE APRENDIZADO NO TOPO E NA PONTA.....	73
3.1 DIFERENTES MODELOS DE CONDICIONALIDADES: UM DEBATE CONSTANTE.....	74
3.2 O MODELO DE CONDICIONALIDADES NO BOLSA FAMÍLIA: UM PROCESSO INDETERMINADO.....	79

3.2.1	CONDICIONALIDADES COMO SANÇÃO.....	82
3.2.2	MODELO DE CONDICIONALIDADES EM TRANSIÇÃO.....	84
3.2.3	A CONSOLIDAÇÃO DE UM NOVO MODELO DE CONDICIONALIDADES?.....	89
3.2.4	TRANSFORMAÇÃO GRADATIVA ENTRE MODELOS.....	94
3.3	A INCORPORAÇÃO DE MUDANÇAS NA PONTA.....	98
3.3.1	SINAIS DE ALERTA?.....	105
3.3.1.1	ACOMPANHAMENTO DAS CONDICIONALIDADES DE SAÚDE.....	108
3.3.1.2	ACOMPANHAMENTO DAS CONDICIONALIDADES DE EDUCAÇÃO.....	113
3.3.2	APROXIMAÇÃO COM A ASSISTÊNCIA SOCIAL?.....	115
4.	DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS.....	127
4.1	LIMITAÇÕES DOS MANUAIS DE DIREITO ADMINISTRATIVO PARA EXPLICAR POLÍTICAS PÚBLICAS.....	129
	CONCLUSÃO: DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS NO LABORATÓRIO DEMOCRÁTICO DE EXPERIMENTAÇÃO.....	143
	BIBLIOGRAFIA.....	149
	ANEXO.....	166

“O argumento jurídico é utilizado quando querem bloquear alguma coisa [...] Há um exercício constante de “virar a mesa” e fazer o direito trabalhar a favor do programa [Bolsa Família]. [...] Há um exercício constante de vencer as limitações desse direito, do direito administrativo”¹.

Introdução

A distância entre os manuais de direito e as políticas públicas

Este trabalho busca desenvolver uma reflexão aplicada sobre o direito na dinâmica de implementação de uma política pública, tendo como mote o Programa Bolsa Família (PBF). Como será visto adiante, o PBF é um caso ilustrativo do fato de que categorias do direito administrativo, ao menos do modo como tradicionalmente apresentadas, oferecem poucas ferramentas para compreensão, elaboração, pesquisa e avaliação de políticas públicas de forma geral.

A análise das características do programa e dos processos de mudanças pelos quais o PBF passou desde sua criação permite perceber como a “caixa de ferramentas” dos juristas possui, segundo a analogia sugerida por Bucci (2009a, p. 16), apenas “apetrechos enferrujados”. Em outras palavras, o PBF é ilustrativo de uma certa distância entre a perspectiva de análise comumente adotada em manuais que apresentam e sistematizam categorias do direito administrativo e a forma como as políticas públicas vão se estruturando no dia-a-dia de sua implementação concreta.

Há autores que apontam uma conexão entre essa falta de instrumentos e os cursos de direito no país, que, em geral, não formam profissionais aptos a lidar com os desafios postos pelas políticas públicas (Coutinho, 2013a, p. 182). Possivelmente, essa limitação está relacionada ao modelo de ensino e pesquisa jurídica adotado na maior parte das faculdades de direito, o qual oferece pouco espaço para a formação voltada ao estudo, à investigação e à elaboração de políticas públicas e programas de ação governamental².

¹ Trecho de entrevista concedida por Bruno Câmara, advogado e gestor na Secretaria Nacional de Renda e Cidadania do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (SENARC/MDS), Brasília, 2010.

² Esse ponto provavelmente está relacionado ao fato de que os cursos de direito não costumam apresentar currículos interdisciplinares, sendo que as políticas públicas sempre envolvem uma série de fatores que pertencem a outros campos de estudo, externos ao direito. Nesse sentido, Bucci aponta que

Pode-se pressupor que há, nesse contexto, um descompasso entre o quanto se demanda dos juristas em termos de opinião sobre políticas públicas e os recursos metodológicos desenvolvidos para a produção dessa análise na academia do direito (Coutinho, 2013a, p. 182). Coutinho lembra que a disciplina do direito possui uma relação paradoxal com as políticas públicas: os juristas interagem intensamente com elas na medida em que ocupam postos de gestores, administradores e procuradores, porém, ao mesmo tempo, delas se distanciam enquanto cientistas sociais. Disso resulta uma “relação simultânea de proximidade (prática) e distância (acadêmica) entre o direito e o campo das políticas públicas brasileiras” (Coutinho, 2013a, p.183).

Soma-se ao problema do ensino o desencontro verificado nos últimos trinta anos entre o direito e o crescimento qualitativo na pesquisa científica em ciências humanas no Brasil, o que teria resultado em “isolamento em relação a outras disciplinas das ciências humanas” e em uma “peculiar confusão entre prática profissional e pesquisa acadêmica” (Nobre, 2004, p. 4). Essa última relaciona-se ao fato de que o profissional do direito se especializa em recolher material jurisprudencial e doutrinário com a única função de sustentar uma estratégia advocatícia previamente definida, percorrendo um caminho no qual antes vem a resposta e depois a investigação: “[o parecer] não recolhe todo o material disponível, mas tão-só a porção dele que vem ao encontro da tese a ser defendida” (Nobre, 2004, p. 11).

Além disso, seria possível relacionar essa dificuldade de compreensão do papel do direito nas políticas públicas com o modo como os profissionais do direito aprendem a pensar. Eles são treinados para raciocinar a partir de categorias que representam como as coisas *devem ser* de forma que seu contato com a realidade se dá mais por meio da palavra do que pelo trabalho de campo. Assim, buscam enquadrar a realidade nos termos abstratos dos manuais de direito, bem como “fogem de estatísticas e tendem a pensar mais nos casos individuais que nos grandes números” (Sundfeld, 2013, p. 35).

Outras explicações para essa discrepância entre o “direito dos manuais” e “o direito das políticas públicas” levam em conta como o direito administrativo tem

“uma política pública carrega, necessariamente, elementos estranhos a ferramentas conceituais jurídicas, tais como os dados econômicos, históricos e sociais de determinada realidade que o Poder Público visa atingir por meio do programa de ação” (Bucci, 2006b, p. 46).

estruturado a ação da Administração Pública. Elas parecem complementar as anteriores, identificando que uma doutrina jurídica distante da realidade, além de não descrevê-la, fornece poucos subsídios a uma ação mais criativa do Estado. Esse direito administrativo de cunho predominantemente negativo mostra-se mais inclinado a conter a discricionariedade do governo do que a coordenar suas ações (Bucci, 2006a, p. 11). Assim, os manuais estruturados sobre essa perspectiva terminam delimitando o que *não* pode ser feito ao invés de oferecer opções de *como* fazer algo que se considera necessário. Eles utilizam categorias binárias (como, por exemplo, “proibido/permitido”, “discricionário/vinculado”) que simplificam seu objeto a tal ponto que deixam de explicá-lo.

Outro elemento importante para a análise das limitações dessa leitura do direito administrativo na concepção, na gestão e no aperfeiçoamento das políticas públicas diz respeito ao entendimento de que os administradores públicos seriam “braços mecânicos do legislador” (Sundfeld, 2013, p. 133). De acordo com essa visão, haveria uma divisão estanque entre a chamada “função legislativa”, por meio da qual seriam colocadas normas gerais e abstratas às quais o Poder Público deveria automaticamente se subordinar, e a “função administrativa”, exercida como decorrência direta do que foi definido pelo legislador (Sundfeld, 2013, pp. 21-27).

De fato, a legislação é fundamental para instituir organizações estatais, delinear ações futuras e colocar objetivos políticos deliberados no espaço do Legislativo e na esfera pública em geral. As leis são incapazes, contudo, de antecipar todos os atos da administração e de entrar nos pormenores da atuação administrativa (Sundfeld, 2013, p. 137 e Bucci, 2006a, p. 15). Mais do que isso, é frequentemente negligenciado o fato de que a administração exerce uma função criadora que vai além da mera execução: “Administrar é também criar, a partir das leis” (Sundfeld, 2013, p. 137).

Nesse sentido, é possível apontar, em uma literatura tradicional do direito administrativo, a falta de parâmetros positivos capazes de explicar uma ação administrativa que, ao implementar determinada legislação, concomitantemente a transforma. Há uma oposição entre uma concepção estanque de direito e a realidade das políticas públicas, que envolve processos de contínua e rápida transformação.

Pode-se perceber, ainda, um desencontro entre um certo arcabouço formal do direito administrativo e as demandas concretas de regulação e regulamentação (Bucci, 2006a, p. 18) ou, em outras palavras, “um grande distanciamento, em certa medida sancionado pelo próprio direito, entre a prática da Administração Pública e as ‘regras do jogo’ do relacionamento entre o aparelho de Estado e cidadãos” (Bucci, 2006a, p. 23). Isso se relaciona ao fato de que os debates jurídico-administrativos partem, em geral, de idealizações e não da experiência jurídica (Sundfeld, 2013, p. 135), perdendo, dessa forma, potencial explicativo. Parece estar cristalizada, enfim, no direito administrativo brasileiro, uma abordagem estática e formal que não consegue descrever a realidade dinâmica das políticas públicas.

O cenário apresentado também decorre do fato de que o processo de implementação das políticas públicas ainda é pouco estudado e, quando esse processo é objeto de investigação, prioriza-se a comparação entre seus objetivos e sua tradução em termos de ações públicas (Arretche, 2001, p. 45). Ou seja, busca-se investigar, por vezes, se a prática corresponde ao desenho inicial, partindo-se da premissa segundo a qual uma política pública é bem sucedida se executada exatamente como prevista.

O problema é que esse tipo de premissa normativa se mostra incapaz de descrever o que está acontecendo no cotidiano da burocracia. O debate sobre a implementação de políticas públicas, em uma certa vertente da ciência política, desenvolve-se por outro viés e conclui que a distância entre o desenho de um programa e as intervenções públicas que traduzem esse desenho é uma contingência da implementação (Arretche, 2001, p. 52). Em outras palavras, as pesquisas demonstram que a implementação modifica as políticas públicas, sendo a formulação apenas uma fase da “vida” de uma política: “embora possa ocorrer coincidência entre a figura dos formuladores e a figura dos implementadores, é muito raro que isto ocorra” (Arretche, 2001, p. 47)³.

Os implementadores inevitavelmente gozam de um alto grau de discricionariedade no momento de implementar a política e podem, inclusive,

³ Não cabe, neste estudo, aprofundar a discussão sobre esse tema na literatura, porém, apenas para situar melhor o debate, vale dizer que ele tem como referência o estudo clássico de Pressman e Wildavsky (1984 [1973]), que mostra como os objetivos das políticas são inevitavelmente alterados no decorrer de sua implementação por conta de fatores não excepcionais que, segundo os autores, fariam parte do cotidiano das políticas. Majone e Wildavsky (1984) também apontam a inexistência de uma relação lógica entre um primeiro momento de planejamento e um segundo de execução e chamam a atenção para fatores que são descobertos apenas no momento da implementação e acabam levando ao redesenho da política, sendo planejamento e implementação um processo unitário.

redefinir objetivos e ferramentas (Pires, 2012). Como será visto nos capítulos seguintes, eles são capazes (e não raro forçados a tanto) de conduzir a mudanças e adaptações mais substantivas. Essas adaptações que ocorrem ao longo da implementação não necessariamente passam por processos formais de alteração legislativa. As políticas públicas são significativamente modificadas por meio de instrumentos normativos mais flexíveis (como, por exemplo, portarias e instruções operacionais) editados no interior da burocracia estatal e constantemente revistos nesse mesmo espaço.

Esse tipo de pesquisa substitui, desse modo, a comparação entre resultados das políticas e sua previsão legal original por um olhar voltado a compreender o que influencia ações e comportamentos no decorrer do processo jurídico e político de implementação de uma política pública. Pires (2010), por exemplo, em um estudo empírico intitulado “Para além do medo da discricionariedade”, sobre uma política pública para fiscalização de condições de trabalho, constata que essa ação discricionária de agentes implementadores, além de não poder ser vista como negativa, ainda possibilita a incorporação de soluções no dia-a-dia do trabalho para situações complexas que se colocam e que não estavam (e nem poderiam estar) previstas desde o início.

Essa abordagem relaciona-se à oposição entre uma corrente “top-down”, que opera com uma separação entre a administração e a política, enfatizando a hierarquia das formas tradicionais de governança de tal modo que o “topo” deve definir objetivos e à “ponta” cabe apenas executá-los⁴, e uma perspectiva “bottom-up”, segundo a qual há espaço no processo de implementação de uma política para transformar e adaptar o desenho originalmente pensado, analisando-se o processo de interação e negociação entre diferentes grupos (Lotta, 2010, pp. 30-31).

Os estudos que adotam a primeira perspectiva (top-down) costumam apontar prescrições sobre o que deveria ser feito ao passo que os estudos filiados à segunda visão (bottom-up) buscam descrever e explicar o que está sendo feito (Lotta, 2010, p. 32). Essas abordagens podem também ser tratadas de modo complementar, valorizando-se tanto a política oficial - “a que molda a implementação ao definir a

⁴ Neste trabalho, entende-se que a “ponta” diz respeito à gestão nos estados e municípios em contraposição ao “topo”, que se refere à gestão federal. Há autores, como Bichir (2011), que utilizam o termo “ponta” para se referir àqueles que, em âmbito local, realizam o trabalho de “funcionários de nível da rua”, como ocorre nos Centros de Referência em Assistência Social (CRAS).

arena onde os processos se dão, as identidades e papéis dos principais atores e as ferramentas permitidas para adquirir e oferecer recursos” - quanto os ajustes realizados ao longo da implementação dos programas (Lotta, 2010, p. 33).

Estudos de Trubek e Trubek (2007) auxiliam na compreensão dessa complementaridade, chamando a atenção para experiências concretas que ilustram a possibilidade de que ferramentas jurídicas tradicionais e instrumentos relativamente novos (que trazem inovações tais como a participação das partes interessadas na busca de soluções, normas flexíveis e padrões revisáveis, uso de indicadores, entre outros) sejam integrados em um único sistema.

A pesquisa aqui apresentada descreverá o processo de implementação de uma política pública, com especial atenção à forma como o direito se estrutura nela, partindo-se da hipótese de que as categorias tradicionais do direito administrativo, ao menos da maneira como têm sido tradicionalmente apresentadas, revelam-se incompletas no que concerne à explicação da realidade das políticas públicas conduzidas pelo Estado brasileiro contemporâneo. Essa perspectiva, demasiadamente focada na contenção do poder, desconsidera que a discricionariedade é inevitável e que, no processo de implementação de uma política, ela pode inclusive ser positiva ao possibilitar a incorporação de soluções menos padronizadas. Essa ótica de análise acaba deixando de incorporar a possibilidade de adaptação do desenho das políticas ao longo do processo de implementação.

Dando um passo além, pode-se dizer que essas categorias, além de insuficientes para descrever, são também insuficientes para o próprio controle da discricionariedade da administração. Esse controle ocorre hoje não mais apenas a partir da previsão legal, mas por meio de mecanismos de participação e fiscalização exercidos tanto por beneficiários e outros atores sociais quanto pelos próprios agentes implementadores na “ponta” e no “topo” da política pública. A experiência aqui analisada aponta para um quadro mais rico e complexo do que as ideias fixas de “separação de poderes”, “ato vinculado” e “ato discricionário”, por exemplo, sugerem.

Assim, a pesquisa busca desenvolver, desde a ótica do direito, um estudo de uma política pública (no caso, o Programa Bolsa Família⁵) sob uma perspectiva mais aberta às transformações que podem ocorrer – e inevitavelmente ocorrem – ao longo de sua implementação, entendendo que tanto o desenho da política quanto sua aplicação na ponta são relevantes. No mesmo sentido, compreende-se que diversos atores, sejam eles “burocratas de nível de rua” ou de “alto escalão”, possuem instrumentos para alterar a política tal como inicialmente concebida.

Ainda que não exista um diálogo expresso entre as correntes do direito administrativo mencionadas no início e essa literatura da ciência política, e apesar de os termos e significados utilizados nos debates serem distintos, acredita-se ser possível – e necessário – construir uma ponte entre elas. Ambas parecem buscar desconstruir o mito reproduzido tanto no direito quanto nas ciências sociais em geral a respeito da discricionariedade. Ademais, nas duas perspectivas de análise, percebe-se uma convergência no sentido de que, ao mesmo tempo em que é necessária uma observação mais apurada da implementação de determinada política pública, também não se pode deixar de levar em consideração o desenho que estrutura a política⁶.

Esta pesquisa identifica, enfim, limitações em leituras tradicionais de categorias do direito administrativo a partir de um estudo aprofundado sobre uma política pública. A necessidade de aproximação entre os manuais de direito administrativo e a prática das políticas públicas é ilustrada pelo estudo de caso do PBF, como se verá adiante.

Problema de pesquisa

O Programa Bolsa Família, passados dez anos desde sua criação, permite um interessante exercício de análise das funções desempenhadas pelo direito em uma

⁵ O funcionamento do programa será explicado em detalhes ao longo dos capítulos, mas cabe antecipar que se trata de um programa de transferência de renda condicionada criado em 2003 que hoje atinge 13 milhões de famílias brasileiras selecionadas a partir de um recorte de renda e que recebem um benefício mensal calculado de acordo com a quantidade de membros na família.

⁶ Majone e Wildavsky (1984, p. 148), que chamam a atenção para a relevância do processo de implementação, afirmam que, enquanto as políticas são continuamente transformadas pelas ações de implementação, *a política também molda a implementação* à medida que define a arena em que o processo deve ocorrer, os papéis dos principais atores e as ferramentas e recursos disponíveis, sendo raros os casos de “Implementation monsters” (consequências irreconhecíveis em relação à ideia original).

política pública. Essa análise é especialmente útil em um programa que utiliza ferramentas de incentivo (em contraponto à sanção punitiva) e segue um padrão flexível (ao contrário de formatos mais herméticos e estáticos).

Não interessa, pelas razões já explicadas, avaliar se o PBF tem sido implementado da forma como foi desenhado, mas entender, a partir dele, *em que medida categorias do direito administrativo permitem compreender o papel do direito nas políticas públicas*.

A compreensão do problema de pesquisa passa ainda pelas seguintes questões: quais contrapontos a categorias do direito são evidenciados pela implementação do Bolsa Família? Que processos dessa implementação têm mostrado flexibilidade e possibilidades de revisões? De que maneira experiências vividas na “ponta” relacionam-se a essas mudanças? Por meio de quais instrumentos elas ocorreram? Quais meios são utilizados para garantir o cumprimento das regras do programa?

O PBF será tratado neste trabalho como um exemplo de política pública que opera em uma dinâmica distinta do que a leitura tradicional das categorias do direito administrativo costuma apresentar como “padrão”. Trata-se de um programa que tem incorporado elementos percebidos no decorrer de sua implementação em processos que incluem a exploração de diferentes arranjos ao mesmo tempo em que a política está em marcha. Além disso, ele comporta mecanismos de estímulos que se diferenciam de uma lógica de “comando-e-controle” comumente identificada nas categorias de manuais de direito administrativo e historicamente presente nas políticas sociais brasileiras.

Trabalha-se com a ideia de que o Bolsa Família, apesar de não ter criado categorias totalmente novas nem ter inventado uma racionalidade própria, possui ferramentas e mecanismos de implementação que funcionam de uma maneira mais dinâmica e interativa do que sugerem explicações estanques de conceitos relacionados à ação do Poder Executivo (por exemplo, “separação dos poderes” e “ato normativo”⁷). As ferramentas do programa são mais dinâmicas porque se alteram por meio de processos internos à burocracia estatal e, dessa maneira, produzem e

⁷ As interpretações desses conceitos por alguns manuais de direito administrativo serão apresentadas no capítulo 4.

precisam de um mínimo de flexibilidade para se ajustar e se adaptar⁸. Por exemplo, algumas transformações relevantes do PBF ocorreram por meio de portarias internas, que são instrumentos mais flexíveis e revisáveis, e, apenas depois de incorporadas à prática, foram fixadas em leis (e, algumas vezes, sequer o foram)⁹.

Esse argumento, que será desenvolvido de modo mais preciso ao longo do trabalho, é compatível com opiniões manifestadas por gestores do programa em entrevistas. Eles sustentam haver uma flexibilidade característica do PBF em oposição aos obstáculos comumente colocados pelo direito, identificando um contraponto entre o arranjo do Bolsa Família e um “direito administrativo limitado” (informação verbal)¹⁰. Alguns gestores entendem haver no programa, nesse sentido, um aproveitamento das boas práticas percebidas no decorrer da sua gestão, o que estaria relacionado a uma forma de construir a política pública que parte das necessidades concretas dos beneficiários e dos gestores (informação verbal)¹¹. Apontam, ainda, que o Bolsa Família trabalha com mecanismos distintos de explicações convencionais do direito, uma vez que não buscam assegurar seu cumprimento por meio da ameaça de sanções punitivas, mas do estímulo a comportamentos baseados em incentivos. Bruno Câmara, por exemplo, afirma: “Eu acho que esse é um outro capítulo que tem que ser aberto no direito administrativo. Tem que ter controle? Tem. Tem que ter comando? Tem. Mas também tem que ter incentivo” (informação verbal)¹².

O estudo do PBF insere-se em um diagnóstico mais amplo de insuficiência de explicações tradicionais para a compreensão de políticas públicas em geral¹³.

⁸ O termo “flexível” é usado no sentido de “adaptável”, havendo maior facilidade de revisão e adaptação de normas jurídicas. Não se confunde com “flexibilização de direitos”.

⁹ As ferramentas do PBF serão abordadas em detalhes no capítulo 2, mas, apenas para apresentar um exemplo, pode-se dizer que esse é o caso do Índice de Gestão Descentralizada (IGD), uma espécie de indicador que mede a qualidade da gestão local do programa e que foi criado por meio de portaria do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e apenas depois de alguns anos em funcionamento foi inserido na lei de criação do PBF.

¹⁰ Trecho de entrevista concedida por Bruno Câmara, advogado e gestor na SENARC/MDS, Brasília, 2010.

¹¹ Argumento manifestado em entrevista concedida por Celso Corrêa, Diretor do Departamento de Operações da Secretaria Nacional de Renda e Cidadania, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Brasília, 2012.

¹² Trecho de entrevista concedida por Bruno Câmara, advogado e gestor na SENARC/MDS, Brasília, 2010.

¹³ O estudo de Schapiro (2013), por exemplo, permite identificar características semelhantes em outra política pública (mais especificamente, na análise de ferramentas para políticas de financiamento do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES). Há, contudo, poucas pesquisas que investigam políticas públicas empiricamente. Textos de autores que são utilizados como referências neste trabalho, como Bucci (2006a e 2006b) e Sundfeld (2013), trazem elementos úteis ao argumento aqui desenvolvido, mas fornecem poucos exemplos calcados em evidências empíricas.

Acredita-se, assim, nas hipóteses de que haja um direito administrativo “para além dos manuais”, no sentido de que as categorias geralmente sistematizadas nesses manuais não refletem a complexidade do que tem ocorrido nas políticas públicas, e de que o caso do Bolsa Família seja ilustrativo desse argumento.

Mais especificamente, o tema das condicionalidades¹⁴ exigidas no programa parece constituir um bom estudo de caso na medida em que sabemos, de antemão, que tal questão é controversa e sofreu alterações ao longo do tempo¹⁵. Em outras palavras, a forma como o programa implementa as condicionalidades passou por lentas mudanças no decorrer de sua implementação e essas alterações refletem a possibilidade de incorporação de aprendizados a partir da prática. No mais, as condicionalidades são permeadas, cada vez mais, por uma lógica de incentivos tanto para que beneficiários acessem serviços de educação e saúde quanto para que o Poder Público garanta esses direitos.

O desenvolvimento deste trabalho parte da premissa de que o estudo das políticas públicas exige que “o jurista ‘suje as mãos’, isto é, debruce-se sobre elas e enfrente-se em seus meandros e minúcias, observando-as, descrevendo-as e compreendendo-as” (Coutinho, 2013a, p. 199). Também se adota como pressuposto que as políticas públicas contribuem para a realização de direitos e seu estudo mais detalhado favorece a concretização de previsões constitucionais, como, por exemplo, a erradicação da pobreza e a redução da desigualdades sociais, colocadas como objetivos fundamentais da República brasileira na Constituição Federal (art. 3º, III). Nesse sentido, “é razoável admitir que programas de ação adequadamente concebidos, implementados e avaliados do ponto de vista jurídico podem ser vistos como condição de efetividade dos direitos que procuram realizar ou materializar” (Coutinho, 2013a, p. 189).

Não se tem a pretensão de afirmar que a abordagem mais tradicional do direito administrativo deva ser totalmente substituída por uma outra perspectiva – na verdade, entende-se que, a depender do foco de análise, as abordagens podem ser

¹⁴ As condicionalidades são contrapartidas exigidas das famílias beneficiárias do programa para que possam receber os benefícios, tais como determinada frequência mínima na escola e acompanhamentos de saúde periódicos.

¹⁵ Em linhas gerais, desde o início do programa, a exigência de condicionalidades opõe uma corrente de formuladores da política que acredita que as contrapartidas exigidas das famílias em troca dos benefícios deveriam ser rigorosas e outra que sustenta que essas contrapartidas devem ser cobradas apenas na medida em que realizem direitos, sem excluir beneficiários do programa em decorrência do descumprimento.

complementares. Porém, o estudo das políticas públicas nunca será suficiente se realizado sem um olhar atento ao modo específico de sua implementação. Certas premissas da ciência política, nesse contexto, podem ser úteis para uma análise jurídica mais abrangente.

Método e estruturação do trabalho

A presente pesquisa parte da premissa de que a discussão sobre o papel do direito nas políticas públicas depende da análise da implementação dessas políticas e suas particularidades, incluindo fatores como “o setor a que se refere, sua configuração administrativa e institucional, os atores, seu histórico na administração pública, entre outras variáveis” (Coutinho, 2013a, p. 199), o que se afasta de uma “teoria jurídica auto-centrada e distanciada da realidade” (Coutinho, 2013a, p. 199).

Se é assim, a afirmação segundo a qual *as categorias do direito administrativo reproduzidas em manuais não explicam a realidade das políticas públicas* deve ser testada por meio de um estudo aplicado. Espera-se que o estudo de caso, enquanto método que se refere ao estudo empírico detalhado e exaustivo de um fenômeno atual (Yin, 2003), permita a obtenção de conclusões mais gerais para as questões anteriormente colocadas. Como enunciado no início, a carência de pesquisa de campo é justamente uma das razões para que as explicações mais tradicionais elaboradas no direito administrativo sejam descoladas da dinâmica das políticas públicas (Sundfeld, 2013, p. 35).

Neste trabalho, o Bolsa Família será foco de um estudo desse tipo porque há indícios de que o programa seja implementado de uma maneira mais maleável do que indicariam as categorias pertencentes a uma perspectiva de análise mais tradicional no direito administrativo. Entende-se que o PBF, a despeito de manter semelhanças em seu arranjo jurídico-institucional quando comparado a políticas anteriores, usa essas ferramentas de uma forma própria na medida em que, por exemplo, substitui uma racionalidade punitiva por estímulos e incentivos.

Esse arranjo jurídico-institucional será analisado entendendo-se que a dimensão jurídica do programa, considerando a vasta gama de normas que o regulamentam, pode fazer uma diferença qualitativa em termos de eficácia e

efetividade¹⁶. O direito administrativo é capaz, assim, de prover incentivos piores ou melhores, articulação institucional funcional ou disfuncional, legitimidade forte ou fraca, entre outros (Coutinho, 2013b, p. 334)¹⁷.

O caminho a ser percorrido passa pela análise de fontes variadas, buscando-se realizar um trabalho interdisciplinar. Além da literatura jurídica, serão utilizados subsídios da ciência política, campo do conhecimento que tem uma literatura específica mais desenvolvida sobre a implementação de políticas públicas, sobre o contexto das políticas sociais e a respeito do próprio PBF e suas ferramentas¹⁸.

Em alguns momentos ao longo do trabalho, são citados depoimentos de gestores federais do Bolsa Família colhidos por meio de entrevistas¹⁹. Acredita-se que essas opiniões sejam relevantes por revelarem experiências concretas de gestores que ocupam um local privilegiado (o Poder Executivo Federal) e têm condições de ver o PBF “de cima”. Contudo, é importante ressaltar que tais entrevistas foram realizadas no âmbito de outras pesquisas²⁰. Por isso, as conclusões deste estudo em nenhum momento derivam diretamente desses depoimentos, uma vez que, a despeito de sua relevância, eles não foram organizados a partir de um método especificamente desenvolvido para as questões de pesquisa aqui colocadas. Ou seja, trata-se de uma fonte complementar e não central.

¹⁶ Nesse sentido, em estudo específico sobre a descentralização e a coordenação no Programa Bolsa Família (Coutinho, 2013b, p. 334, tradução minha) afirma que “políticas bem calibradas podem, do ponto de vista jurídico, promover, em última análise, metas de desenvolvimento de modo mais eficiente”.

¹⁷ Da mesma forma, García, em estudo sobre uma política de transferência de renda condicionada implementada na Colômbia (2013, pp. 349-350), insere as ferramentas jurídicas (incluindo por exemplo a interação entre diferentes poderes e entre o governo central e os municípios) entre os fatores determinantes para o sucesso das novas políticas sociais. Para a autora, outro fator igualmente relevante diz respeito às escolhas políticas específicas e modelos de desenvolvimento econômico (alguns mais preocupados com a redução de desigualdades históricas e culturais e outros voltados à assistência em momento de crise, tratando a pobreza como um fenômeno individual e localizado).

¹⁸ No diálogo com o conhecimento produzido em outras áreas, busca-se situar a análise do direito em seu contexto político social. Assim, o problema de pesquisa pode ser investigado desde uma perspectiva que se aproxima da tradição dos movimentos “law in action” ou “law in context”. Chui e McConville (2007, p. 1) entendem que, nessa abordagem, o direito pode ser combinado com arranjos políticos e sociais.

¹⁹ Sobre esse método de pesquisa, é importante fazer a ressalva de que os “informantes” são intérpretes e apresentam reconstruções parciais da realidade ao mesmo tempo em que o próprio pesquisador também realiza sua reconstrução sobre a forma como os primeiros reconstruíram a realidade (Poupart, 2012, p. 223). Essa ressalva será considerada com o intuito de se tentar evitar o risco de “confundir as interpretações que os atores dão da realidade com a realidade tal e qual” (Poupart, 2012, p. 215).

²⁰ Essas entrevistas foram feitas para subsidiar as pesquisas de Coutinho (2012 e 2013c). Elas partiram de questionários semiestruturados seguindo um método que se assemelha ao que Yin (2003, p. 90) chama de “focused interview” em que as entrevistas “assumem o formato de conversas, mas você tende a seguir uma determinada lista de questões derivadas do estudo de caso” (tradução minha).

O trabalho apresentado a seguir começa pela compreensão do contexto em que surgiram as políticas de transferência de renda condicionada no Brasil com o intuito de compreender algumas preocupações que possivelmente levaram a um determinado modelo de política social e à opção por um programa nos moldes do PBF. Essa análise será feita no capítulo 1 a partir de três características que por anos marcaram as políticas sociais brasileiras: (i) centralizadas no governo federal; (ii) orientadas por práticas clientelistas; e (iii) contributivas. Situa-se, assim, o debate dentro de um contexto mais amplo da institucionalidade das políticas sociais no país, buscando-se compreender as origens de um programa como o PBF e as relações de suas ferramentas com esses três aspectos históricos. Esse primeiro capítulo baseia-se em uma revisão de literatura principalmente de cientistas sociais e políticos que escrevem sobre políticas sociais, assistência social e especificamente sobre Bolsa Família.

Em seguida, no capítulo 2, são descritas algumas das ferramentas que compõem o PBF. Atribui-se especial atenção à forma como são desenhados incentivos e estímulos ao desempenho dos atores envolvidos. Nesse momento, será importante a análise das normas sobre as quais o PBF se estrutura, incluindo Leis, Decretos, Portarias, Instruções Operacionais (IO) e outras manifestações de poder regulamentar. No Bolsa Família, algumas mudanças importantes aconteceram por meio de atos normativos internos à burocracia federal antes de serem (quando o foram) convertidas em lei. Também serão úteis publicações oficiais dos ministérios, incluindo informativos, apresentações, manuais de gestão, apostilas de capacitação aos gestores, ferramentas *online* da página eletrônica da Secretária de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI/MDS) e informativos para gestores locais.

No terceiro capítulo, afunila-se a análise para o caso específico do modelo de condicionalidades do Bolsa Família com o intuito de investigar em que medida e de que maneira foi possível rever e testar distintas possibilidades quanto ao modelo de acompanhamento dessas contrapartidas. Esse capítulo se divide em três partes, sendo a primeira delas voltada à apresentação da discussão, presente desde o início do programa, sobre o modelo de condicionalidades que deveria ser adotado. A segunda é focada na implementação das condicionalidades do PBF com o olhar dirigido à forma como mudanças significativas ocorreram a partir de atos normativos formalizados no interior da burocracia (no “topo”). A última volta-se à implementação da política nos municípios (na “ponta”), atrelando questões percebidas em âmbito local às

transformações identificadas no tópico anterior.

No que diz respeito às fontes utilizadas em cada um desses tópicos, o primeiro faz uso de documentos que relatam os debates presentes no início do PBF, como textos escritos por gestores que narram a experiência vivida nas raízes do programa. No segundo, explora-se todo o arcabouço de Portarias e Instruções Operacionais publicados desde a criação do Bolsa Família até 2013 - para isso, foi feito um levantamento de todos esses instrumentos a partir do material disponível no sítio eletrônico do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)²¹, separando-se aqueles que tratavam do tema do acompanhamento de condicionalidades²². No terceiro, por fim, são utilizados estudos empíricos sobre a realidade local do Bolsa Família²³, além de documentos e relatórios que permitem compreender a dinâmica do acompanhamento das condicionalidades de educação e saúde em alguns municípios.

No quarto capítulo, por fim, é apresentado mais detalhadamente o que chamei nesta introdução de leitura tradicional de categorias do direito administrativo, buscando-se apontar concretamente, a partir das conclusões dos três capítulos anteriores, quais são suas insuficiências. O trabalho é encerrado com uma sistematização desse conteúdo por meio da comparação (na tabela 4) entre os aspectos do “direito administrativo tradicional” e do “direito administrativo das políticas públicas”.

²¹ Informações disponíveis em: <http://www.mds.gov.br/acesso-a-informacao/legislacao> (último acesso em 7/12/2013)

²² As portarias e Instruções Operacionais relacionadas ao tema das condicionalidades estão sistematizadas em planilha detalhada no anexo deste trabalho.

²³ Essas pesquisas sobre a gestão local do PBF partem de entrevistas com gestores e/ou beneficiários e abarcam municípios de todas as regiões brasileiras, mostrando-se úteis para lidar com a questão das capacidades municipais para implementação do programa. O método de cada um desses estudos será detalhado no capítulo 3, item 3.3.

CAPÍTULO 1 – TENSÕES E TRANSFORMAÇÕES DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL

Neste primeiro capítulo, pretende-se situar algumas questões apresentadas na introdução no contexto da trajetória das políticas sociais brasileiras²⁴. Para isso, faz sentido supor que, se as políticas sociais podem ser vistas como uma estratégia do Estado para o desenvolvimento²⁵, diferentes modelos de desenvolvimento devem estar atrelados a diferentes padrões de arranjos jurídicos. Nesse sentido, Trubek, Coutinho e Schapiro (2013, p. 54, tradução minha) afirmam que “à medida que muda o papel do Estado na economia e na proteção social, parece inevitável que haja mudanças correspondentes no direito”²⁶.

As análises históricas das políticas sociais brasileiras costumam situar no tempo algumas dicotomias, sejam elas entre políticas sociais contributivas²⁷ e distributivas, entre um padrão centralizado e outro descentralizado, entre um momento mais clientelista e outro mais participativo²⁸. Essas dicotomias são centrais na compreensão dos processos pelo qual passou a política social brasileira. Isso porque, a partir do estudo da literatura sobre o tema, pode-se identificar a organização de dois momentos distintos, prevalecendo no primeiro deles um modelo *contributivo*, que atrelava os benefícios sociais à inserção no mercado de trabalho, *centralizado*, ao

²⁴ Em alguns momentos ao longo do capítulo, será dado um enfoque específico à política de assistência social, entendendo-se que o Bolsa Família (estudo de caso apresentado nos capítulos 2 e 3) tem sido, cada vez mais, analisado sob a ótica da assistência social. Como se verá no terceiro capítulo, em grande medida, o programa é operado pela estrutura do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), além de ser gerido pelo mesmo ministério que gere a assistência social e compartilhar instâncias de pactuação.

²⁵ Vieira (1987, p. 10) trabalha com a premissa de que as políticas sociais atuam na correlação de forças sociais de acordo com as determinações de cada modelo de desenvolvimento, considerando que “qualquer política social aplicada pelo governo representa de certa maneira as relações entre o Estado e a economia, durante a época em questão”. Nesse sentido, o estudo da política social brasileira pode igualmente revelar transformações tanto nas relações de apropriação econômica quanto no exercício da dominação política, embora esse não seja o principal escopo desta pesquisa (Vieira, 1987, p. 10). Para um estudo mais aprofundado da relação entre política econômica e política social, ver a obra de Vieira (1987), que analisa as áreas de Educação, Saúde Pública, Habitação Popular, Previdência Social e Assistência Social no recorte temporal de 1951 a 1978.

²⁶ Trubek (2013) identifica essa relação ao associar diferentes modelos de direito a dois momentos da história recente do Brasil (o “desenvolvimentista” e o “neoliberal”), da mesma forma que Trubek, Coutinho e Schapiro (2013, p. 28) atrelam mudanças de arranjos jurídicos ao surgimento de um “novo ativismo estatal”, que “não se refere nem a um retorno ao passado nem a um modelo alternativo claramente consolidado” (tradução minha).

²⁷ Por voltar-se apenas aos inseridos do mercado formal de trabalho, entende-se que o padrão contributivo é um padrão excludente.

²⁸ Apresenta-se “participativo” em oposição a “clientelista” porque, no histórico das políticas sociais, a criação de mecanismos de participação parece ter sido uma ferramenta efetiva na inibição de práticas clientelistas.

concentrar o poder decisório na autoridade federal sem articulação com os entes subnacionais, e *clientelista* na medida em que benefícios serviam como moeda de troca para apoio político. Já no segundo momento, prevalece uma orientação *distributiva*, uma vez que a proteção social passa a incluir pessoas pobres em geral e não apenas vinculadas ao mercado de trabalho, *descentralizada* porque passa a distribuir o poder entre entes subnacionais (ainda que de modo fragmentado e pouco coordenado) e *participativa*, ao criar arenas de interlocução com os beneficiários e com a sociedade civil em geral.

Como se verá adiante, a identificação da prevalência dessas características em cada um dos momentos deriva de um esforço de síntese e organização, não obstante os termos utilizados sejam complexos e comportem diversas interpretações possíveis. Além disso, pode-se dizer que nenhuma das características do primeiro momento foi totalmente superada no segundo, assim como já havia traços do segundo período no anterior, com uma continuidade histórica entre eles. Ainda, nem sempre essas categorias estão presentes em bloco, havendo, por exemplo, políticas que são ao mesmo tempo distributivas e clientelistas, do mesmo modo que é provável a existência de uma gama de possibilidades gradativas entre, por exemplo, uma política totalmente centralizada e uma política totalmente descentralizada.

A Constituição de 1988 é um divisor de águas, que busca separar, ao menos no plano formal, as primeiras características das segundas. O reconhecimento da assistência social como direito indica o enfraquecimento de traços de caridade presentes em políticas anteriores. Em uma análise mais apurada, contudo, é possível perceber que esse primeiro modelo se estendeu, na verdade, até meados dos anos 2000, quando a política social se tornou mais articulada. Como será discutido, outros obstáculos estão sendo enfrentados até os dias de hoje, a exemplo da manutenção de algum grau de centralização.

Este capítulo tem como foco principal, portanto, as mudanças de modelo de política social ao longo da história recente do Brasil, buscando subsidiar as análises dos capítulos seguintes, mas sem aprofundar, por ora, a relação dessas mudanças com diferentes padrões de arranjos jurídicos. Ele segue uma ordem cronológica desde os anos 1930 até os dias de hoje, terminando com uma breve análise sobre a forma como

o PBF se relaciona com as dicotomias colocadas²⁹. O próximo capítulo, por sua vez, se debruçará sobre a compreensão do desenho jurídico correspondente a essa fase mais recente representada pelo Bolsa Família.

1.1 A construção do sistema brasileiro de política social (1930 – 1985): exclusão, centralização e clientelismo

O sistema brasileiro de política social foi erguido com base no princípio do mérito, entendido como “a posição ocupacional e de renda adquirida ao nível da estrutura produtiva” (Draibe, 1993, p. 23). Ou seja, tratava-se de um modelo que incluía nas políticas sociais apenas aqueles que estavam vinculados ao mercado de trabalho. Isso teria levado, segundo a autora, à inexistência de mínimos sociais extensivos a todos os cidadãos, constituindo um sistema do tipo “conservador”. Ao mesmo tempo em que esse sistema impulsionou a industrialização, mostrou-se pouco inclusivo e desenvolveu-se com base em processos sociais violentos de tal modo que o reconhecimento de direitos de cidadania limitava-se aos pertencentes ao mercado formal de trabalho (Draibe, 2003, p. 68). Disso resultaria a ausência, no período de 1930 a 1985, de um objetivo distributivo universal, havendo um sistema regressivo que apenas mantinha, quando muito, o *status* já adquirido pelo trabalhador.

Outras características foram desenvolvidas e cristalizadas no decorrer do autoritarismo, a exemplo da “extrema centralização política e financeira no nível federal das ações sociais do governo” (Draibe, 1993, p. 26). Estados e municípios perderam poder para o Executivo Federal, ficando sem instrumentos para intervenção social à medida que a União concentrava os recursos financeiros, a emanção de normas aplicáveis às políticas sociais e as decisões sobre a aplicação de fundos federais. Ao mesmo tempo, dentro do Executivo Federal, reduzia-se a ação social da administração direta, que acabava sendo substituída por outros organismos da administração indireta e por grandes complexos organizacionais (Draibe, 1993, p. 26).

²⁹ A divisão do capítulo difere da divisão de Draibe (1993), que considera três grandes períodos. O primeiro deles, chamado de “Introdução e expansão fragmentada”, vai de 1930 a 1964; o segundo, denominado “Consolidação institucional e reestruturação conservadora”, vai de 1964 a 1985, e o terceiro seria a “Reestruturação progressista”, de 1985 a 1988. Neste capítulo, agrupamos os dois primeiros momentos partindo do pressuposto de que as categorias mais importantes para a análise proposta no trabalho são comuns a ambos.

O período autoritário teria deixado ainda as seguintes marcas: “uma formidável fragmentação institucional”, no que se refere à multiplicação de diferentes formas de organismos públicos sobrepostos e excessivamente burocratizados; “a exclusão da participação social e política da população nos processos de decisão”, suprimindo a participação de sindicatos, movimentos sociais e partidos, bem como retirando discussões da esfera do parlamento; “o princípio do autofinanciamento do investimento social”, privilegiando critérios de rentabilidade privada na alocação de recursos; “o princípio da privatização”, sinalizando o crescimento da participação do setor privado na oferta de serviços básicos, como educação e saúde, e a diminuição da participação do Estado; e “o uso clientelístico da máquina do estado”, incluindo a forma típica da política de troca de favores (Draibe, 1993, pp. 26-31)³⁰.

Dessa forma, estudiosos das políticas sociais no Brasil apontam diversos problemas herdados do regime civil-militar que comprometeram resultados eficientes em termos de proteção da população mais pobre. Em relação aos programas sociais, destacam-se especialmente a fragmentação entre diversos programas pouco coordenados e a centralização decisória³¹: “o regime militar teve como diretriz a maior centralização possível do poder” (Abrucio e Franzese, 2007, p. 17). Almeida (2004, p. 8) corrobora essa tese, identificando a centralização de recursos e de capacidade decisória no governo federal como uma das “características perversas do sistema de proteção social gerado sob a ditadura”.

Percebe-se, nesse contexto, a inexistência de um objetivo comum capaz de interligar políticas locais, visto que estados e municípios contavam com práticas assistencialistas próprias, por vezes geridas por agentes não governamentais³². Como decorrência da falta de coordenação, havia diversos programas atingindo um mesmo público e, ao mesmo tempo, pessoas às quais esses programas não chegavam.

³⁰ Fagnani (1996, pp. 60-61), que identifica o período de 1964 a 1985 com a existência de uma “estratégia conservadora”, levanta características semelhantes ou complementares às sistematizadas por Draibe: regressividade dos mecanismos de financiamento, centralização do processo decisório, privatização do espaço público, expansão da cobertura e da oferta de bens e serviços e reduzido caráter redistributivo.

³¹ Arretche (2000, p. 45) afirma que, naquele período, “as relações intergovernamentais do Estado brasileiro eram na prática muito mais próximas às formas que caracterizam um Estado unitário que daquelas que caracterizam as federações”.

³² Pode parecer incompatível o uso dos termos “fragmentação” e “centralização”, mas, na verdade, essas duas características conviviam nesse contexto. Ao haver tamanha centralização de recursos no governo federal, as políticas locais precisavam se desenvolver com recursos privados, os quais muitas vezes eram providos para implementação de práticas filantrópicas, com pouca clareza quanto à escolha de seu público alvo e de modo descolado de um projeto político mais amplo.

Na área das políticas de assistência social, restaram como legado do regime civil-militar agências centralizadas, como a Fundação Nacional do Bem Estar do Menor (FUNABEM) e o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN). Ambos se superpunham, de forma desarticulada, à atuação da Legião Brasileira de Assistência (LBA), que existia desde 1942, passando a integrar as agências da área previdenciária em 1974. A LBA implementava seus programas por meio de escritórios regionais próprios, sem seguir diretrizes das políticas de assistência social. Ela se orientava por ideais de caridade sob coordenação de elites políticas regionais, formando-se uma rede de ajuda e assistência “sobre a qual pouco atuavam ações de regulação do Estado e onde não se afirmava a responsabilidade pública” (Cardoso Jr. e Jaccoud, 2005, p. 190). Esse formato favorecia as práticas clientelistas por ser circunstancial e sujeito a manipulações eleitorais a depender da conveniência de seus mandantes. Ainda, a LBA ficava sob responsabilidade das “primeiras-damas”, havendo forte influência da “tradição católica da caridade e o dever moral da filantropia” (Cardoso Jr. e Jaccoud, 2005, p. 190). Desde os anos 1940, havia também programas federais compensatórios que distribuíam cestas de alimentos aos mais carentes (Lavinas *et al.*, 2000, p. 3). Esses programas possuíam inicialmente caráter emergencial, porém acabaram sendo renovados por muitas décadas³³.

Pode-se concluir, desse modo, que o início da intervenção social brasileira em prol dos pobres se deu com base em ideais de caridade sustentados especialmente por instituições de caráter assistencial (Cardoso Jr. e Jaccoud, 2005) e não pela concepção de que alguns direitos deveriam ser garantidos pelo Estado de forma justa e igualitária a todos os cidadãos.

1.2 Década de 1980 e Constituinte: descentralização e reconhecimento da assistência como direito

Entre os anos 1970 e 1980, começaram a surgir algumas propostas para reestruturar a assistência social, trazendo ao debate novas reflexões, tais como a ideia de políticas sociais focalizadas em grupos mais vulneráveis (Bichir, 2011, p. 66). A

³³ Para um debate sobre desvantagens de programas de distribuição de alimentos em comparação com programas de transferência de renda, ver Lavinas *et al.* (2000).

noção de redistribuição de renda foi inserida, nesse contexto, como parte de um projeto mais amplo de redemocratização.

O processo Constituinte foi um marco importante nesse debate, uma vez que a Constituição de 1988 finalmente afastou o caráter contributivo da assistência social, elevando-a ao mesmo *status* das outras políticas sociais ao integrá-la à seguridade social em conjunto com saúde e previdência e reconhecendo que a assistência social é uma responsabilidade do Estado (art. 194) (Cardoso Jr. e Jaccoud, 2005, p. 219).

A Constituição de 1988 também garantiu aos idosos e aos portadores de deficiência em situação de extrema pobreza uma renda de solidariedade sem exigência de contrapartida contributiva (art. 203, V). O texto constitucional reconheceu, ainda, o direito à assistência para outros grupos vulneráveis, afirmando que ela seria prestada a quem necessitasse, independentemente de contribuição (art. 203, *caput*).

Tal reconhecimento veio com o potencial de evitar que benefícios sociais fossem utilizados como moeda de troca na medida em que, no limite, ao ser garantido a todos os necessitados, impede que alguns sejam escolhidos por meio de critérios particulares.

A política de assistência social também recebeu como diretrizes a participação da população e a descentralização político-financeira, “cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal” (art. 204). A Constituição atribuiu aos entes federativos a competência comum de “combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos” (art. 23, X) de modo que hoje compete aos três entes federativos a formulação de políticas para combate à pobreza.

Esse avanço na proteção social garantido pela Constituição não contemplou, contudo, a garantia de uma renda mínima à toda a população necessitada, deixando sem cobertura a população pobre em idade ativa com capacidade produtiva e as crianças, embora a Constituição tenha inserido a proteção à família, à infância e à adolescência entre os objetivos da Assistência Social (art. 203, I) (Paiva, Falcão e Bartholo, 2013, p. 27).

Souza (2004) aponta que as modificações decorrentes da promulgação da Constituição de 1988 criaram novas institucionalidades resultantes de compromissos assumidos na redemocratização, entre os quais estavam a restauração da Federação, por meio da atribuição de maior poder político e tributário às entidades subnacionais, e o empoderamento das comunidades locais no processo decisório sobre políticas públicas, criando mecanismos de participação e controle.

A autonomia conferida aos estados e municípios foi, assim, uma dimensão importante dessas transformações. Isso porque eles passaram a depender menos dos recursos financeiros e políticos oferecidos pelo governo federal³⁴. Alguns autores pontuam, em contraponto, que, na verdade, a descentralização de receitas realizada pela Constituição Federal não descentralizou encargos e atribuições (Arretche, 2004, p. 22, 2000, p. 26 e Draibe, 1997, p. 13), ao que se soma a visão segundo a qual a Constituição manteve características históricas do federalismo brasileiro, como a centralização decisória (Arretche, 2007, p. 1).

De qualquer forma, pode-se afirmar que o modelo emergente de descentralização transformou municípios histórica e materialmente heterogêneos em entes federativos formalmente homogêneos, exigindo novas ferramentas para coordenação e cooperação intergovernamental (Abrucio, 2010a, p. 185). Do mesmo modo, a democratização e a melhoria do sistema de proteção social passaram a ser focos principais, apontando para um reordenamento das políticas sociais que incorporasse reformas institucionais de maior transparência e *accountability* dos processos decisórios, além do reforço da participação social – “grandes idéias-força que fechavam o círculo da democratização do Estado” (Draibe, 2003, p. 69).

1.3 Década de 1990: a formação de um novo modelo

Os governos que sucederam a Assembleia Constituinte (Sarney e Collor) caracterizaram-se por uma falta de estabilidade nos ministérios marcada, de um lado, por frequentes reestruturações dos órgãos de assistência social e, de outro, pela

³⁴ Arretche sintetiza algumas mudanças ocorridas nesse momento: (i) eleições diretas para todos os níveis de governo; (ii) descentralização fiscal na Constituição Federal de 1988; (iii) definição dos municípios como entes federativos autônomos (Arretche, 2000, p. 17). Arretche (1996) desenvolve, contudo, um trabalho em que se contrapõe às noções comuns de que a descentralização propicia maior eficiência na elevação dos níveis de bem-estar da população e mais controle social sobre as políticas.

constante troca dos dirigentes desses órgãos (Arretche, 2000, p. 173). Dessa forma, as propostas de reforma não tiveram continuidade, ao que se somou o interesse na manutenção do controle dessas políticas pelo governo federal, uma vez que serviam como instrumento de negociação e barganha política (Arretche, 2000, p. 173). Alguns direitos sociais garantidos formalmente pela Constituição de 1988 foram, em parte, obstruídos materialmente logo na sequência (Castro et. al., 2009, p. 67).

Fagnani (1996, p. 86), que chama o período que vai de 1987 a 1990 de “contra-reforma conservadora”, afirma que: “A partir de 1987, o Executivo passou a privilegiar um conjunto de ações assistenciais tópicas, pulverizadas e permeáveis à cooptação fisiológica e clientelista”. A política de assistência social no Brasil durante os governos Collor e Sarney permaneceu, portanto, fortemente marcada pelo clientelismo (Draibe, 1997 e Pochmann, 2005), impossibilitando uma reforma profunda da assistência social.

A mudança de modelo da política brasileira de assistência social encontrou um caminho mais concreto apenas a partir da aprovação, em 1993 (ainda no governo Itamar Franco), da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que criou o Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Essa lei organizou a distribuição das atribuições federativas autorizada pelo texto constitucional, conferindo à União o papel de financiar e regulamentar as políticas e aos estados e municípios a função de executá-las (art. 11 da Lei 8.742/1993)³⁵. A mesma lei atribuiu ao órgão federal responsável pela Política Nacional de Assistência Social a competência de articulação com órgãos responsáveis pelas políticas de saúde, previdência social e demais políticas sócio-econômicas setoriais de modo a elevar o patamar mínimo de atendimento a necessidades básicas (art. 19, XII da Lei 8.742/1993).

Em estudo sobre a política social no governo de Fernando Henrique Cardoso, iniciado em 1995, Draibe (2003, pp. 68-72) afirma que algumas mudanças desse período, a despeito de não terem reformado de fato a proteção social brasileira, alteraram a fisionomia da área social, principalmente no que concerne à descentralização, à implementação da prática de avaliação e à democratização da informação e, em alguma medida, à participação social. Foram também introduzidos

³⁵ Arretche (2000, p. 174) entende, no entanto, que a LOAS privilegia os municípios na execução dos serviços, restando aos estados um papel residual a ser exercido apenas quando os municípios não consigam desempenhar suas atividades a contento.

novos parâmetros para alocação de recursos – por exemplo, a implementação de procedimentos competitivos para a seleção de projetos a partir de critérios previamente divulgados em uma tentativa de reduzir a barganha e o acesso privilegiado a recursos.

Ao longo da década de 1990, a municipalização das políticas públicas ocorreu em ritmos variados nas diferentes áreas. Os modelos das políticas de saúde e educação foram desenvolvidos de modo a melhorar a coordenação federativa por meio do repasse de recursos financeiros vinculado ao controle do serviço prestado localmente (Abrucio e Franzese, 2007, p. 22). Especialmente depois de 1994, a União assumiu, nessas áreas, uma função de coordenação e regulação, enquanto a execução dos serviços ficou em grande medida a cargo dos municípios (Abrucio e Franzese, 2007, p. 27)³⁶, seguindo o disposto na Constituição Federal.

Em 1995, o governo federal decidiu extinguir completamente a LBA e designar à recém-criada Secretaria de Assistência Social (SAS), vinculada ao Ministério da Previdência e Assistência Social, a função de “coordenar a transição do modelo anterior – centralizado – para um modelo descentralizado” (Arretche, 2000, p. 176). A organização do repasse dos recursos foi, no entanto, efetivamente estabelecida apenas em 1997, com a Norma Operacional Básica de Descentralização (NOB). Esses recursos só poderiam ser transferidos aos estados e municípios que criassem seus próprios fundos, conselhos e planos de assistência social e, por anos, foram repassados aos estados, que decidiam se iam transferi-los ou não aos municípios³⁷. Aos poucos, foram implantados os órgãos integrantes desse novo modelo descentralizado, incluindo o Conselho Nacional da Assistência Social, o Fundo Nacional da Assistência Social e os conselhos e fundos estaduais e municipais (Draibe, 2003, p. 87). Esses órgãos também contribuíram para arejar as arenas de decisão da assistência social, inserindo mais possibilidades de participação.

Nesse contexto, foram estabelecidas algumas estratégias de combate à pobreza, como o Programa Comunidade Solidária, focado nos municípios com menores Índices de Desenvolvimento Humano (e posteriormente transformado em

³⁶ Esses autores aprofundam o estudo sobre a implementação do Sistema Único de Saúde – SUS e do Fundo de Desenvolvimento e Manutenção do Ensino Fundamental e valorização do Magistério – Fundef. Para mais informações sobre esse tema, ver Abrucio e Franzese (2007).

³⁷ Para Arretche (2000, p. 177), na regulamentação da LOAS, a SAS acaba centralizando novamente o processo de seleção de projetos, na contramão das propostas municipalistas que originaram a LOAS.

Programa Comunidade Ativa). Havia também o Projeto Alvorada, que agregava programas nas áreas de saúde, educação e geração de renda. Esse Projeto transformou-se em 2001 na “Rede Brasileira de Proteção Social”, que agregava diversos programas (entre eles o Bolsa Escola) sob responsabilidade de diferentes ministérios (Bichir, 2011, pp. 79-80)³⁸.

Algumas inovações institucionais podem ser percebidas nesse momento, tais como a complementação entre políticas de aspecto universal e políticas focalizadas, a divisão territorial de acordo com maiores ou menores índices de pobreza, o uso da renda como critério para definir beneficiários e as parcerias entre os três níveis de governo e com o setor privado³⁹.

1.4 As políticas de transferência de renda condicionada: um caso ilustrativo da mudança de modelo

Em paralelo a esse movimento no âmbito da União, tinham início as políticas municipais e distrital de transferência de renda condicionada. As primeiras experiências ocorreram em 1995 nas cidades de Campinas (SP), Ribeirão Preto (SP), Santos (SP) e no Distrito Federal⁴⁰. Utilizando a renda familiar como critério de focalização, os programas de transferência de renda voltaram-se à população mais pobre, mas possivelmente não sem capacidade produtiva, já que, de acordo com Paiva, Falcão e Bartholo (2013, p. 27), “o nível dos benefícios pagos deixava clara a natureza complementar – e não substitutiva – da transferência de renda, o que, praticamente, supunha algum tipo de capacidade produtiva”.

Em âmbito federal, ações como o Programa de Garantia de Renda Mínima Nacional (PGRM) foram autorizadas pela Lei nº 9.533/1997, combinando um modelo de convênios entre o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e municípios e estados com a exigência da frequência escolar como contrapartida ao recebimento dos recursos (arts. 4º e 5º da Lei nº 9.533/1997). O apoio financeiro era condicionado

³⁸ Para mais detalhes sobre esses programas e sobre o “Período FHC”, ver Draibe (2003) e Tiezzi (2004).

³⁹ Draibe (1997, p. 7) entende que mudanças ocorreram dentro das instituições sem uma reforma profunda do sistema de proteção social, mas com um considerável esforço de experimentação institucional.

⁴⁰ Para um estudo sobre experiências municipais de adoção de programas de transferência de renda, ver Lavinas (1998).

a contrapartida financeira dos municípios e abrangia apenas programas de renda mínima associados à educação em municípios com receita tributária e renda *per capita* inferiores às médias estaduais (Britto e Soares, 2010, p. 6)⁴¹. Com isso, poucos municípios aderiram ao programa, que acabou sendo praticamente inviabilizado.

Nos anos seguintes, o governo federal implementou alguns programas sob responsabilidade do Ministério da Assistência Social, a exemplo do Benefício de Prestação Continuada (BPC), do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e do Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Humano Social. Também foram criados o já mencionado Bolsa Escola, em substituição ao PGRM e vinculado ao Ministério da Educação (MEC), o Bolsa Alimentação, coordenado pelo Ministério da Saúde (MS), e o Auxílio Gás, do Ministério de Minas e Energia, além do Cartão Alimentação, vinculado à época ao Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar.

A despeito do avanço em termos organizacionais, alguns autores entendem que, na área de políticas de transferência de renda condicionada, ainda se mantiveram, na década de 1990, os seguintes problemas: sobreposição e concorrência entre programas; ausência de coordenação e de planejamento gerencial; dispersão de comando entre ministérios; e incapacidade de alcance do público alvo conforme os critérios de elegibilidade (Silva, 2008, p. 34). Critica-se também o fato de que os municípios teriam uma série de responsabilidades nesses programas sociais sem a correspondente ajuda financeira do governo federal (Bichir, 2011, p. 80).

É possível relacionar a falta de coordenação das políticas sociais, incluindo as de assistência social, à heterogeneidade financeira e política dos municípios brasileiros. Disso pode ter resultado um processo de descentralização permeado por desigualdades no ritmo de formulação e decisão de distintas políticas, desigualdades entre os resultados de implementação e diferenças na qualidade dos serviços prestados (Arretche, 1996, p. 16).

Sátyro e Soares (2009, p. 10) são enfáticos ao afirmar que “a situação dos programas de transferência de renda condicionada em 2003 era simples: o caos”. Esses programas eram, em 2003, “um emaranhado de iniciativas isoladas” (Sátyro e

⁴¹ Bichir (2011, p. 79) explica que o programa concedia apoio a iniciativas municipais por meio de convênios formalizados com o governo federal, sendo distinto do modelo de Programas de Transferência de Renda atualmente existentes.

Soares, 2009, p. 10), sem qualquer pretensão universal. Isso porque não havia coordenação entre os diferentes programas federais, de tal modo que famílias na mesma situação poderiam receber tanto os quatro benefícios (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e Cartão Alimentação) quanto nenhum deles. Ainda, programas municipais e estaduais se sobrepunham aos federais, não formando de fato um *sistema* de proteção social (Sátyro e Soares, 2009, p. 10). Enquanto a emergência de um novo modelo de política social ocorreu a partir de 1988 ou de 1995, dependendo da perspectiva a ser adotada, talvez seja possível afirmar que, no caso das políticas de transferência de renda, a grande transformação ocorreu a partir de 2003, com a criação do PBF.

1.5 O Programa Bolsa Família

Em 2003, após a eleição de Luiz Inácio “Lula” da Silva para Presidente, o governo federal criou o Programa Bolsa Família (MPv nº 132/2003 convertida na Lei nº 10.836/2004) como parte de uma estratégia mais ampla chamada de “Fome Zero”⁴². Com o PBF, iniciou-se um processo de unificação dos programas de transferência de renda estabelecidos no governo anterior. Em um primeiro momento, foram unificados o Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação e o Auxílio Gás, integrados ao recém-criado Cartão Alimentação e, posteriormente, ao PETI. O Bolsa Família ficou sob coordenação do Ministério do Desenvolvimento Social, criado para substituir o Ministério da Assistência Social e o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome.

O PBF aproveitou-se do padrão das políticas federais anteriores, sendo um programa de transferência de renda condicionada com benefícios monetários pagos à unidade familiar de acordo com critério de renda, sujeito a controle social e implementado pelos três entes federativos.

Em documentos oficiais, o programa apresenta a intenção de ir além do alívio imediato da pobreza, possibilitando que as famílias beneficiárias tenham acesso à rede de serviços públicos para superar sua situação de vulnerabilidade. Isso deve ocorrer,

⁴² O “Fome Zero” voltava-se ao combate à fome por meio da articulação de ações emergenciais com políticas estruturais. Ele foi estruturado em 2003, mas, por conta de uma série de problemas de gestão, acabou sendo desidratado e teve seu lugar ocupado pelo Bolsa Família (Bichir, 2011, p. 83).

segundo o MDS, a partir da combinação de três dimensões: a transferência direta de renda, a exigência do cumprimento de contrapartidas por parte dos beneficiários (chamadas de “condicionalidades”) e a efetivação de ações e programas complementares.⁴³

Alguns autores identificam que a criação do Bolsa Família veio acompanhada do discurso de superação das falhas detectadas no período anterior, destacando-se: a realização de ações integradas para superação da fragmentação e superposição de esforços, a aplicação de um enfoque intersetorial na formulação das políticas, a associação com a sociedade civil organizada e a conjugação de esforços e recursos com estados e municípios (Draibe, 2006).

Nesse momento histórico, foi aprovada também a chamada “Lei da Renda Básica de Cidadania” (Lei nº 10.835/2004), reconhecendo o direito de todos os brasileiros de receberem anualmente um benefício monetário suficiente “para atender às despesas mínimas de cada pessoa com alimentação, educação e saúde” (art. 1º, §2º da Lei nº 10.835/2004), independentemente da sua condição socioeconômica, priorizando-se as camadas mais necessitadas da população. A renda básica universal era defendida com base nos argumentos de que ela evitaria erros de exclusão, não colocaria estigmas sobre os beneficiários e não criaria desincentivos ao trabalho por não ser focalizado a partir do critério da renda (Britto e Soares, 2010, p. 7). Essa lei foi promulgada no dia 8 de janeiro de 2004, um dia antes da promulgação da lei de criação do Bolsa Família⁴⁴. Sua aprovação sinalizou a intenção de transformar os Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC) em incondicionais (Bichir, 2011, p. 82)⁴⁵, concepção que acabou sendo superada no Bolsa Família. Na época, considerou-se a possibilidade de que o Bolsa Família fosse, na verdade, a primeira fase da Renda Básica, porém, a partir de 2005, o PBF passou por uma crise

⁴³ Nesse sentido, o texto veiculado na página eletrônica do MDS aponta que “a transferência de renda promove o alívio imediato da pobreza. As condicionalidades reforçam o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social. Já as ações e programas complementares objetivam o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade”. Informação disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia> (último acesso em 01/06/2013).

⁴⁴ De acordo com Britto e Soares (2010), a lei da Renda Básica de Cidadania e o Bolsa Família são modelos distintos que convivem no arcabouço jurídico do país.

⁴⁵ O senador Eduardo Suplicy (PT, São Paulo) defendeu por anos a aprovação de uma política de garantia de renda mínima, sem exigência de qualquer tipo de contrapartida, a toda a população brasileira. Anteriormente, em 1991, o senador fora autor de um Projeto de Lei que criava uma espécie de imposto de renda negativo por meio do oferecimento de uma complementação da renda para todas as pessoas com mais de vinte e cinco anos cuja renda mensal fosse inferior a dois salários mínimos e meio (Britto e Soares, 2010).

de legitimidade que fez com que ele migrasse para o paradigma da transferência de renda condicionada (Britto e Soares, 2010, p. 14)⁴⁶. Atualmente, os modelos “convivem no arcabouço jurídico do país, sem que se construam mecanismos efetivos de transição que resultem na plena materialização fática da lei da renda básica de cidadania” (Britto e Soares, 2010, p. 28).

Em paralelo, foi aprovada a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) em 2004, por meio do Conselho Nacional da Assistência Social (CNAS), fixando diretrizes para os serviços socioassistenciais brasileiros, o que viria a afetar significativamente o PBF. Jaccoud, Hadjab e Chaibub (2009, p. 189) identificam a definição das seguintes bases da PNAS: reafirmação da responsabilidade pública por sua oferta; gestão descentralizada e integrada; padronização das proteções sob sua responsabilidade; instituição da proteção por território e complexidade; integralidade do atendimento; e integração das entidades privadas na rede pública de oferta de serviços. Também houve uma alteração quanto ao financiamento desses serviços, instituindo-se o repasse fundo a fundo e o cofinanciamento dos três níveis de governo para propiciar “um novo modelo em que municípios pudessem afirmar-se como a esfera efetiva de implantação”⁴⁷ (Jaccoud, Hadjab e Chaibub, 2009, p. 189).

Ainda, essa política definiu parâmetros para implementação do SUAS e determinou os equipamentos públicos municipais como porta de entrada à assistência, incumbidos de prestar serviços diretamente à população, sendo os Centros de Referência em Assistência Social (CRAS) para a proteção básica e os Centros de Referência Especializada de Assistência Social (CREAS) para a proteção especial⁴⁸ (Bichir, 2011, p. 73). Também foi criado o Programa de Atenção Integral à Família

⁴⁶ Segundo Britto e Soares (2010, p. 14), essa crise junto à opinião pública deu-se a partir de um “verdadeiro bombardeio de críticas na mídia” e levou a mudanças no PBF que atingiram desde a equipe dirigente até o próprio paradigma que sustentava o programa, passando também por reformas gerenciais.

⁴⁷ Até 2005, seguia-se a modalidade de financiamento de Serviços de Ação Continuada, que colocavam as prefeituras como responsáveis por repassar às instituições públicas e privadas recursos transferidos pelo governo federal aos fundos municipais. Para mais detalhes, ver Jaccoud, Hadjab e Chaibub (2009).

⁴⁸ O CRAS pode ser definido como “uma unidade pública estatal descentralizada da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) que possui a função de organizar e ofertar os serviços da Proteção Social Básica. Seu objetivo norteador é prevenir a ocorrência de situações de vulnerabilidade e riscos sociais em todo o território brasileiro por meio do desenvolvimento de potencialidades, do fornecimento de vínculos familiares e comunitários e da ampliação do acesso aos direitos de cidadania”. (Brasil, 2011, p. 18). O CREAS, por sua vez, integra a Proteção Social Especial de Média Complexidade sendo definido como “unidades públicas estatais de atendimento e referência para o acompanhamento especializado, implantados em âmbito local ou regional pela prefeitura, no caso de CREAS municipais, ou pelo estado e municípios envolvidos, no caso dos CREAS regionais” (Brasil, 2011, p. 46).

(PAIF), reconhecido como “responsável pelo acompanhamento às famílias no âmbito da proteção social básica do Suas, prioritariamente às famílias beneficiárias do PBF e do BPC” (Colin, Pereira e Gonelli, 2013, p. 49).

A partir de 2005, com a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB-SUAS), cuja base já havia sido desenhada na LOAS, começou a se consolidar um sistema descentralizado de organização dos serviços socioassistenciais no Brasil, afirmando o pacto federativo por meio do detalhamento das responsabilidades de cada ente federado e da integração da rede de serviços (Jaccoud, Hadjab e Chaibub, 2009, p. 189). Nesse momento de maior divisão de responsabilidades e cooperação mais intensa entre municípios, estados e União, o Bolsa Família assumiu o objetivo de interligar diferentes níveis de governo e diversos setores, especialmente educação, saúde e assistência social, talvez com maior interface com essa última, uma vez que o programa utiliza a estrutura do SUAS e fundos de assistência social, além de estar sob o mesmo ministério (Currello *et al.*, 2011, p. 464).

É possível identificar também diferentes momentos dentro da própria história da implementação do Bolsa Família. A divisão a seguir considera a existência de quatro fases, aproveitando ideias presentes nas sistematizações de Coutinho (2013b), que identifica três períodos diferentes na história do programa (2003-2004; 2005-2006 e 2007-2008), e de Paiva, Falcão e Bartholo (2013), que incluem ainda uma quarta fase de 2009 a 2010⁴⁹. Uma quinta fase é adicionada a essas, buscando-se compreender o período mais recente, de 2010 a 2013.

Na primeira fase do programa, de 2003 a 2004, foram enfrentadas dificuldades políticas e operacionais especialmente no que concerne à tarefa de implementar novas políticas e, ao mesmo tempo, gerenciar as anteriores (Coutinho, 2013b, p. 321). Também foram marcantes, nesse momento, o incremento da cobertura do programa (incluindo a migração de famílias já beneficiárias e a inclusão das que ainda não recebiam transferência de renda) e as fragilidades iniciais da construção do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), ferramenta que concentra os registros dos potenciais beneficiários do programa (Paiva, Falcão e Bartholo, 2013, p. 28).

⁴⁹ As mudanças de cada uma dessas fases serão explicadas em mais detalhes no capítulo 3.

A segunda fase, de 2005 a 2006, foi marcada por esforços para consolidar a moldura legal do programa, havendo uma intensa “juridificação” do PBF e um fortalecimento nas relações com estados e municípios e entre os ministérios responsáveis por sua execução (Coutinho, 2013b, p. 321). Nesse sentido, destacam-se a criação do Índice de Gestão Descentralizada (IGD) para mensurar a qualidade da gestão local do programa e determinar a transferência de recursos, bem como uma remodelagem no acompanhamento das condicionalidades em articulação com os Ministérios da Saúde e da Educação (Paiva, Falcão e Bartholo, 2013, p. 28).

Já na terceira fase, de 2007 a 2008, começou a ser discutida a questão das “portas de saída”, entendidas como medidas graduais para os beneficiários que alcançassem um nível de renda que os colocasse fora do público-alvo do programa (Coutinho, 2013b, p. 321)⁵⁰. O PBF passou a incorporar uma regra de permanência, segundo a qual, dentro de um período de dois anos, a renda familiar *per capita* poderia variar acima do critério de elegibilidade sem que a família tivesse que deixar o programa (Paiva, Falcão e Bartholo, 2013, p. 28).

Por fim, em uma quarta fase, de 2009 a 2010, foram ampliadas as estimativas de atendimento do programa, alcançando o número de 13 milhões de famílias. Houve também um avanço na aproximação do Bolsa Família à rede de assistência social na medida em que as famílias beneficiárias do programa em situação de descumprimento de condicionalidades passaram a ter prioridade de acompanhamento por essa rede (Paiva, Falcão e Bartholo, 2013, p. 29). É possível perceber, nesse sentido, um estreitamento das relações entre o PBF e o SUAS nos últimos anos, a exemplo da aprovação, pela Comissão Intergestores Tripartite (CIT)⁵¹, do Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferência de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social, que evidenciou a interdependência entre o SUAS, o Cadastro Único e o PBF (Colin, Pereira e Gonelli, 2013)⁵².

⁵⁰ Em um primeiro momento, essa discussão foi guiada pela visão de que “transferências de renda são eficientes se (e somente se) são provisórias e não permanentes” (Coutinho, 2013b, p. 321, tradução minha). Porém, a concepção de que os beneficiários deveriam sair do programa o quanto antes parece ter sido superada pela visão segundo a qual as famílias deveriam receber os benefícios enquanto necessário, até porque a renda desses beneficiários costuma ser volátil (Coutinho, 2013b, pp. 321-2).

⁵¹ A Comissão Intergestores Tripartite reúne gestores federais (MDS), estaduais (Fórum Nacional de Secretários de Estado de Assistência Social) e municipais (Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social) no âmbito do SUAS.

⁵² Segundo Colin, Pereira e Gonelli (2013), o MDS tem utilizado os equipamentos da assistência social como endereço de referência para inclusão das pessoas em situação de rua no CadÚnico, um passo importante para essa gestão integrada. Essa questão será melhor trabalhada na análise das

É possível identificar ainda uma quinta fase com o lançamento do Plano Brasil Sem Miséria em 2011, que trouxe uma ampliação da agenda de superação da miséria. O Plano apresenta como eixos a garantia de renda, o acesso a serviços e a inclusão produtiva. Com o objetivo de fazer com que os beneficiários ficassem acima da linha de setenta reais mensais *per capita* e de diminuir os erros de exclusão, o Brasil Sem Miséria levou ao reajuste de benefícios, ao aumento do limite de benefícios variáveis por família (de três para cinco), à implementação efetiva de benefícios para nutrízes e gestantes, à adoção da estratégia de “busca ativa” e, mais para frente, a um novo benefício chamado de “Benefício de Superação da Extrema Pobreza” para fazer com que a renda das famílias alcançasse esses setenta reais por pessoa por mês (Paiva, Falcão e Bartholo, 2013)⁵³.

O Plano também está associado a um aprofundamento da relação com os Ministérios da Saúde e da Educação, havendo uma reorientação do Programa Mais Educação (PME) para dar prioridade a escolas cuja maioria dos alunos seja beneficiária do PBF e maior repasse financeiro a creches com crianças beneficiárias. Houve também uma articulação com a saúde por meio de iniciativas da ação Brasil Carinhoso voltadas à suplementação alimentar e ao aumento da oferta de medicamentos a crianças na primeira infância.

1.5.1 Descentralização, participação e distribuição? Características de um programa em construção

Como se verá adiante, existem relações significativas entre as características do Bolsa Família e o histórico apresentado neste capítulo. De acordo com o relato de Bruno Câmara, por exemplo, como a relação entre governo federal e municípios historicamente se deu na lógica da sanção, há, do ponto de vista desse gestor público, uma preocupação para que os objetivos do PBF sejam alcançados pela lógica do incentivo. Assim, “o PBF trabalha fundamentalmente com o incentivo e não com a punição” (informação verbal)⁵⁴. Pode haver, nesse sentido, uma relação entre a maior descentralização e a opção pelo uso de mecanismos de estímulo na relação entre o

condicionalidades no capítulo 3.

⁵³ Os benefícios oferecidos pelo PBF serão apresentados de forma mais detalhada no próximo capítulo.

⁵⁴ Trecho de entrevista concedida por Bruno Câmara, advogado e gestor na SENARC/MDS, Brasília, 2010.

governo federal, os estados e os municípios.

Existem, no entanto, divergências na literatura quanto à capacidade do Bolsa Família de lidar com os problemas históricos apontados, como, por exemplo, com a questão da centralização. O discurso oficial define o PBF como um programa de “gestão descentralizada”, uma vez que permite que os entes federativos “compartilhem entre si os processos de tomadas de decisão do Bolsa Família”. O uso que o PBF faz da estrutura descentralizada do SUAS também pode ser visto como elemento facilitador da descentralização do programa (Licio, 2012).

Por outro lado, Curralero *et al.* (2011, pp. 466-467) sustentam que o alto número de Portarias do PBF elaboradas no interior do MDS sem negociação com os entes federados refletem a existência de um padrão hierarquizado no Bolsa Família. Coutinho (2013c) também percebe um percurso que, em seu início, dependia de uma agilidade para ser colocado em marcha que necessariamente demandava centralização decisória. Para isso, o PBF teve que fazer uso de negociações em âmbitos intraburocráticos centralizados, como as Comissões Intergestores Bipartite e Tripartite. O mesmo autor pontua, todavia, que há narrativas de gestores do programa que sugerem que essa centralização inicial talvez se justifique pela necessidade de blindar o Bolsa Família das históricas práticas clientelistas ou pela busca de legitimidade pelos resultados produzidos, entendendo-se que a complexidade do programa exigiria antes a centralização em círculos burocráticos e depois com municípios, estados e com a sociedade em geral.

É possível, assim, dizer que o PBF “possui uma trajetória marcada por tensões centralizadoras e descentralizadoras” (Licio, 2012, p. 22)⁵⁵. Essa combinação pode estar relacionada ao fato de que se, de um lado, o PBF confere aos municípios a possibilidade de coletar informações sobre as necessidades específicas da população mais pobre e de gerir diversos aspectos do programa em âmbito local, de outro, o programa centraliza no Executivo Federal o poder regulamentar e a definição efetiva dos beneficiários (Bichir, 2011, pp. 85-86). É possível, desse modo, ver o programa como descentralizado, considerando, contudo, que essa descentralização ocorre

⁵⁵ A autora realiza uma pesquisa específica sobre a coordenação federativa do Bolsa Família, explorando a dicotomia entre uma visão que acredita haver um movimento de “recentralização” no desenho do Bolsa Família e outra perspectiva segundo a qual o programa adota um modelo de coordenação federativa (Licio, 2012, p. 22). Almeida (2005, p. 38), em sentido semelhante, enxerga a existência, nas políticas de transferência de renda, de elementos centralizadores combinados a impulsos descentralizantes.

apenas quanto à delegação da função de implementação e execução da política e não à transferência de poder decisório (Cavalcante, 2009, p. 42). Mais especificamente no que concerne à gestão das condicionalidades, o formato centralizado pode talvez não prevalecer, uma vez que elas envolvem saúde, educação e assistência social, que são setores já adaptados a uma gestão descentralizada (Curralero *et. al.*, 2011, p. 467)⁵⁶.

Já no que diz respeito à possibilidade de utilização do programa de modo clientelista, ela pode estar sendo reduzida com a adoção de algumas medidas, como o fato de o benefício ser entregue ao beneficiário por intermédio da Caixa Econômica Federal (CEF), o que representa uma barreira para que o programa seja utilizado como forma de captura de votos. Isso porque tal intermédio distancia o governo de quem recebe o benefício, dificultando a concretização da barganha política (Lindert *et al.*, 2007, p. 51). Outro mecanismo útil a essa finalidade refere-se à possibilidade de participação social por meio das Instâncias de Controle Social (ICS)⁵⁷, que incluem participantes da sociedade com funções como acompanhamento, monitoramento e fiscalização do PBF e de outras políticas.

No entanto, esse tema também não é pacífico, havendo quem identifique que o Bolsa Família estimula uma “cultura de dependência” que leva à manutenção de práticas clientelistas (Hall, 2008, p. 818). Hall (2008) sugere ainda a existência de uma relação entre a eleição do presidente Lula e o sucesso do PBF, com base em dados que indicam maior popularidade do presidente onde há maior cobertura do programa e na informação de que, em 2006, houve uma grande expansão do programa três meses antes das eleições, período em que a imprensa relatou o uso do PBF por autoridades locais para fins da captura de votos (Hall, 2008, p. 813).

Por fim, é evidente que o PBF não adota um modelo contributivo, pois seu

⁵⁶ Curralero *et al.* (2011, p. 467) sustentam esse ponto na seguinte passagem: “Por outro lado, o modelo hierarquizado de relações intergovernamentais não tem prevalecido no âmbito das condicionalidades. Universais por concepção da CF, as políticas de saúde, educação e assistência social possuem dinâmicas próprias de negociação intergovernamental, de modo que o PBF precisa respeitar as sistemáticas estabelecidas em cada área e adequar-se para que os resultados sejam alcançados”. Licio (2012) também defende que os traços centralizadores do PBF, embora presentes, têm sido atenuados na medida em que a realização dos objetivos de boa cobertura/focalização e articulação com os serviços sociais básicos resultam em mais articulação e negociação intergovernamental. Para a autora, “essa mudança está diretamente relacionada com a crescente articulação do Programa com as estruturas descentralizadas dos sistemas de políticas públicas de saúde, educação e, sobretudo, do SUAS” (Licio, 2012, p. 23).

⁵⁷ As ICS funcionam como um canal de diálogo entre Estado e sociedade civil. Elas devem ser permanentes, paritárias, representativas, intersetoriais e autônomas. Mais detalhes serão apresentados no próximo capítulo, no tópico 2.4.

benefício é concedido a partir de um critério de renda e não de vinculação ao mercado de trabalho. Por outro lado, ao selecionar beneficiários com base na comprovação da insuficiência de renda, o programa ainda deixa de fora pessoas que precisariam dele, não incluindo uma “população altamente vulnerável à pobreza” (Soares, Ribas e Soares, 2009). Essa população, por mais que esteja um pouco acima do limite de renda considerado no programa, também tem dificuldades de acesso a serviços de educação e saúde e provavelmente está mais suscetível a retornar à situação de pobreza (Soares, Ribas e Soares, 2009, p. 26). Ainda, ao mesmo tempo em que o Bolsa Família não exige vinculação ao mercado formal de trabalho, condiciona o recebimento do benefício ao cumprimento de contrapartidas, não sendo uma política de renda básica igualmente distribuída para todos.

Essas divergências parecem estar relacionadas ao fato de que a implementação do Bolsa Família se depara, em todas as suas fases, com tensões de difícil solução. Algumas dessas tensões são guiadas pela necessidade de que o programa funcione e se cristalice enquanto política pública, o que exige celeridade nas decisões, ao mesmo tempo em que o programa precisa ter abertura a demandas sociais para garantir sua legitimidade, dinâmica que por vezes ocorre em ritmo mais lento⁵⁸.

Outra tensão está no fato de que o programa tem necessidade de ferramentas que deem importância a quem o opera na ponta (estados e municípios), possibilitando uma boa articulação entre os diferentes entes federativos como forma de superação da centralização característica das políticas sociais no Brasil. Porém, o PBF também precisa evitar que instrumentos abertos a agentes municipais e estaduais favoreçam a reprodução do uso do programa para fins privados, o que pode ocorrer quando gestores locais detêm muito poder sobre os beneficiários.

A explicação de como funcionam algumas ferramentas do Bolsa Família, que será feita no próximo capítulo, pode ajudar a visualizar de modo mais concreto as questões tratadas até aqui.

⁵⁸ Para uma discussão sobre questões de efetividade e legitimidade no Bolsa Família, ver Coutinho (2013c).

CAPÍTULO 2 - AS ENGRENAGENS DO BOLSA FAMÍLIA EM FUNCIONAMENTO

Se é verdade que o Bolsa Família almeja superar alguns problemas históricos, é de se esperar que, ao menos em tese, suas ferramentas reflitam de alguma maneira essa pretensão. O próprio fato do PBF ser um programa de transferência de renda condicionada já traz a novidade de ser voltado aos mais pobres, identificados pela renda e independentemente de participação no mercado de trabalho. Para além disso, alguns arranjos por meio dos quais o programa é operado e que serão descritos adiante mostram que ele faz uso de normas que estimulam comportamentos por meio de incentivos e não a partir da ameaça de imposição de sanções baseadas em normas do tipo comando-e-controle.

Esse contraste pode ser visto, por exemplo, no modelo de condicionalidades adotado pelo Bolsa Família, tema que será abordado neste capítulo e no seguinte. O programa exige das famílias beneficiárias que os membros em idade escolar estejam matriculados na escola, respeitando um mínimo percentual de frequência, além de que determina certos requisitos de acompanhamento de saúde. Isso ocorre, contudo, de maneira distinta do que se via em programas anteriores, como mostram experiências municipais em que o recebimento do benefício estava condicionado ao “bom desempenho das crianças matriculadas no primeiro grau da rede de ensino público” (Lavinias, 1998, p. 16)⁵⁹. Condicionalidades desse tipo têm um caráter mais punitivo, ao contrário do desenho que se tem hoje no Bolsa Família, o qual considera as dificuldades que as famílias podem estar enfrentando para o cumprimento das condicionalidades e não atrela o benefício à avaliação do desempenho escolar.

Outro exemplo está na relação entre os municípios e o governo federal. O processo de adesão dos municípios ao programa se dá por meio de uma espécie de “convite” do governo federal aos municípios para que seja realizada uma gestão conjunta baseada na divisão de tarefas, não havendo uma vinculação obrigatória ao programa. Os municípios são, no entanto, estimulados a aderir por meio incentivos concedidos com base na avaliação da qualidade da gestão local realizada por meio do IGD. Nesse contexto, ferramentas criadas antes do PBF são operacionalizadas de uma

⁵⁹ Lavinias (1998) relata essa exigência em duas iniciativas locais (Vitória e Belo Horizonte) e em um programa do governo do Distrito Federal.

nova maneira no programa, como ocorreu com o Cadastro Único. Esse instrumento já existia desde 2001 para reunir informações de potenciais beneficiários de programas de transferência de renda. No entanto, antes do Bolsa Família, ele era previsto em um decreto que impunha aos municípios a obrigação de cadastrar sua população vulnerável, ao passo que, no PBF, há incentivos para que municípios exerçam essa atribuição, mas não mais imposições forçadas (informação verbal)⁶⁰.

No mais, o estudo das ferramentas do PBF revela processos de mudanças que ocorreram, por diversas vezes, por meio de instrumentos elaborados no interior da burocracia estatal, indicando que ao menos algumas dessas ferramentas são flexíveis e adaptáveis às circunstâncias. Em outras palavras, podem ser inauguradas e alteradas por mecanismos menos formais do que o processo legislativo convencional.

O presente capítulo tem um teor mais descritivo, uma vez que explica o desenho jurídico e institucional das principais engrenagens do programa. Ele também apresenta, no entanto, apontamentos críticos, buscando estabelecer como essas ferramentas atuam em três níveis: (i) abolindo ou amenizando vícios como, por exemplo, a centralização decisória e o clientelismo; (ii) permitindo algum grau de revisibilidade da política ao longo de sua implementação; (iii) criando relações baseadas em incentivos e estímulos em detrimento de sanções e ameaças.

Para isso, o capítulo será dividido em cinco partes, cada uma delas tratando de uma ferramenta específica do programa, sendo elas: “focalização”, “termos de adesão e Índice de Gestão Descentralizada”, “Cadastro Único e Caixa Econômica Federal”, “Instâncias de Controle Social” e “condicionalidades”. Essa última será descrita apenas em termos gerais, ficando sua análise mais completa para o capítulo 3.

As mudanças que ocorreram ao longo do programa serão destacadas em atenção ao ponto (ii) e a relação entre o que mostra a dinâmica de funcionamento desses instrumentos e o possível questionamento das categorias de uma leitura “tradicional” do direito administrativo será antecipada no fim do capítulo antes de ser desenvolvida em mais detalhes no capítulo 4.

⁶⁰ Entrevista concedida por Bruno Câmara, advogado e gestor na SENARC/MDS, Brasília, 2010.

2.1 Focalização

O PBF concede benefícios de acordo com uma seleção baseada na renda das famílias, sendo, portanto, um programa do tipo “focalizado”⁶¹. Os municípios devem estabelecer o número de famílias beneficiárias com base em cotas lastreadas em estimativas do número de pobres de cada município, havendo, contudo, alguma flexibilidade nessas cotas caso as necessidades locais excedam o número estipulado (Soares, Ribas e Soares, 2009, p. 10).

O programa beneficia famílias em situação de pobreza - com renda familiar mensal *per capita* de até cento e quarenta reais – e de extrema pobreza - cuja renda familiar mensal *per capita* é de até setenta reais (Decreto nº 5.209/2004, art. 18). Inicialmente, o recorte do programa considerava um valor menor de renda, sendo a situação de pobreza correspondente à renda familiar mensal *per capita* de cem reais e a de extrema pobreza correspondente à renda de cinquenta reais. Esses valores mudaram algumas vezes ao longo da implementação do programa por meio de decretos que alteraram o Decreto nº 5.209/2004, passando por ainda dois valores intermediários antes da última alteração em julho de 2009.

O benefício recebido pode ser *benefício básico*, de setenta reais mensais concedidos a unidades familiares em situação de extrema pobreza; *benefício variável*, de trinta e dois reais mensais por beneficiário (até o limite de cinco benefícios por família) e se destina a unidades familiares em situação de pobreza ou extrema pobreza que tenham em sua composição gestantes, nutrizes, crianças entre zero e doze anos ou adolescentes até quinze anos⁶²; *benefício variável vinculado ao adolescente* (entre 16 e 17 anos e matriculados em estabelecimento de ensino), criado em 2011, para famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza, com valor mensal de trinta e oito reais por beneficiário, até o limite de dois adolescentes por família; *benefício variável de caráter extraordinário*, criado em 2009, que diz respeito à parcela do valor dos benefícios das famílias remanescentes de programas antigos que foram incorporados ao Bolsa Família e que, na data da incorporação, excediam o limite

⁶¹ Para mais detalhes sobre diferentes sistemas focalizados de transferência de renda condicionada e seu papel nos sistemas de proteção social, ver Soares (2010).

⁶² São, portanto, três categorias nesse tipo de benefício: o variável para criança e/ou adolescente com idade de até 15 anos, que pode ser recebido até que a criança ou adolescente complete 16 anos; o variável nutriz, concedido à criança com idade entre 0 e 6 meses, até o máximo de 6 parcelas; e o variável gestante concedido à mulher gestante, com idade entre 14 e 44 anos, até o máximo de 9 parcelas.

máximo fixado para o PBF; *benefício para superação da extrema pobreza* para as unidades familiares que, cumulativamente, tenham em sua composição crianças e adolescentes de zero a quinze anos de idade e apresentem a soma da renda familiar com os benefícios básico e variáveis igual ou inferior a setenta reais *per capita*, no limite de um benefício por família, calculando-se o valor do benefício pelo resultado da diferença entre setenta reais e um centavo e a soma indicada, multiplicado pela quantidade de membros da família e arredondado ao múltiplo de dois reais imediatamente superior (Decreto nº 5.209/2004, art. 19). Esse último benefício foi criado em 2013, sendo o mais recente dentre os elencados acima. Os valores dos benefícios também foram alterados algumas vezes no decorrer da implementação do programa por meio de decretos⁶³.

Atualmente, o PBF abarca mais de 13 milhões de famílias. De acordo com dados de março de 2013, essas famílias recebem um benefício médio de R\$ 149,71 e são compostas por 3,6 pessoas em média. A maior parte dessas famílias reside na região Nordeste (50,2%), seguida pela região Sudeste (25,4%). Antes de receberem o benefício, 72,4% dessas famílias viviam na extrema pobreza, 20,5% em situação de pobreza e 7,1% eram de baixa renda (renda familiar *per capita* acima de R\$140,00 e abaixo de R\$339,00). O nível de escolaridade dos responsáveis familiares costuma ser baixo, havendo pouco mais da metade com ensino fundamental incompleto e mais de 10% sem instrução. Ainda em relação ao perfil dessas famílias, 42,2% se constituem como monoparentais femininas e 37,6% como casal com filhos, sendo 93,1% dos responsáveis familiares do sexo feminino, o que está de acordo com a previsão do programa segundo a qual a mulher deve ser preferencialmente cadastrada como responsável pela unidade familiar e como titular do benefício (Camargo *et. al*, 2013)

⁶⁴.

Nesse desenho, a informação sobre a renda familiar é autodeclarada pelos beneficiários, podendo ser comparada com alguns gastos também declarados. O fato

⁶³ A primeira redação do decreto não definia os valores dos benefícios básico e variável. Já nas posteriores, o benefício básico foi de cinquenta e oito reais em 2007 para sessenta e dois reais em 2008 e sessenta e oito reais em 2009. O benefício variável passou de dezoito reais em 2007 para vinte reais em 2008 e vinte e dois reais em 2009, até então no limite de três por família.

⁶⁴ Existe na literatura uma discussão a respeito dessa opção do programa de conceder o benefício à mulher. De um lado, isso tem impulsionado o empoderamento feminino e a independência da renda do companheiro (Rego e Pinzani, 2013). De outro, esse desenho pode reforçar a divisão sexual do trabalho, mantendo a mulher no papel de responsável pelos cuidados domésticos na família (García, 2013, pp. 362-363).

de ser um programa baseado em autodeclaração pode levar à suposição de que ele não seja bem focalizado, mas estudiosos do programa afirmam que sua focalização é bastante eficaz (aproximadamente 80% das transferências vão para os 23% mais pobres da população), sendo maior o problema dos potenciais beneficiários que são deixados de fora do programa⁶⁵ (Soares, Ribas e Soares, 2009, p. 10).

Atualmente, caso a família passe a receber uma renda superior ao critério do programa, sua permanência é assegurada por um prazo mínimo de dois anos desde que essa renda não ultrapasse meio salário mínimo, valor a partir do qual caberá o cancelamento do benefício por renda *per capita* superior ao limite permitido. Em programas municipais anteriores ao PBF, havia a delimitação formal de prazos máximos pelos quais os beneficiários poderiam ficar no programa (de um ano em alguns e dois anos em outros) (Lavinias, 1998). A imposição desse tipo de limite indica um perfil mais restritivo, não obstante a ressalva de Lavinias (1998, p. 18) no sentido de que, na prática, extrapolações aos prazos costumavam ser toleradas.

Se, de um lado, esse desenho possibilita uma atenção especial aos pobres de um modo diferente do que se tinha anteriormente, de outro lado, críticas ainda permanecem no sentido de que “a focalização não abala desigualdades profundas e duradouras” (Kerstenetzky, 2013, p. 475)⁶⁶. De acordo com essa visão, as políticas sociais universalistas são mais efetivas na redução de desigualdades. Além disso, a focalização pode acabar afastando um estrato da população que apenas conseguiu “se livrar” da pobreza, adentrando o mundo do consumo e comprando serviços privados que parecem de melhor qualidade, o que contribui para que serviços públicos continuem sendo serviços de “segunda linha” (Kerstenetzky, 2013, p. 475).

Pode-se dizer, contudo, que o Bolsa Família é um programa inserido dentro de uma estratégia mais ampla de combate à pobreza, sendo desse modo complementar, e não substitutivo, ao sistema universal de assistência social. O fato de ser um programa focalizado de transferência de renda condicionada não impede que o governo invista nas áreas de saúde e educação, por exemplo, por meio de políticas universais. Além

⁶⁵ Tal constatação aparece, por exemplo, no artigo de Soares, Ribas e Soares (2009), que analisaram o programa quando sua meta era de 11 milhões de famílias, deixando, segundo os autores, 2 milhões de famílias altamente vulneráveis sem o benefício. Como hoje são mais de 13 milhões de famílias incluídas no programa, seria preciso avaliar se o argumento ainda se mantém.

⁶⁶ Esse argumento está relacionado ao entendimento de que a pobreza é um fenômeno mais complexo do que a insuficiência de renda. Ao utilizar o termo “exclusão”, Lavinias (2002) ressalta a importância de fatores subjetivos, como sentimento de rejeição, perda de identidade, falência de laços comunitários e sociais, entre outros (Lavinias, 2002, p. 37).

disso, pode-se afirmar que o programa contém a focalização dentro da universalização na medida em que, na prática, de fato atinge a população mais pobre do país, ainda que a regra não seja universal (informação verbal)⁶⁷. Inclusive, programas sociais como o Bolsa Família estão relacionados à redução da pobreza nos últimos dez anos (IBGE, 2009, p. 137) e, de acordo com estudo recente, 17% da queda do índice Gini de 2001 a 2008 são explicados pela existência desse tipo de programa (Neri, 2010, p. 15)⁶⁸.

Da mesma forma, o critério de seleção para entrada no programa é menos restritivo quando comparado a políticas anteriores nas quais, além da renda familiar *per capita*, eram considerados outros fatores para que a família fosse aceita como beneficiária, como, por exemplo, um tempo mínimo de residência em um mesmo local ou a aferição do “verdadeiro grau de carência, com base na infra-estrutura do domicílio, composição familiar de renda, posse de bens de consumo” (Lavinias, 1998, p. 14)⁶⁹.

A partir dessas informações, percebe-se que o Bolsa Família adota critérios objetivos para a seleção de seus beneficiários, o que pode diminuir as possibilidades de algum tipo de negociação em torno do valor do benefício recebido e quanto à elegibilidade para fazer parte do programa. Trata-se de uma característica que tem potencial de evitar o uso do benefício como moeda de troca para finalidades privadas, algo que, como visto no capítulo anterior, podia ser feito em políticas em que o distribuidor do benefício escolhia quanto e para quem ele seria repassado (como nos casos dos programas mais sujeitos a ideais de caridade e filantropia e dos programas de distribuição de cestas de alimentos).

⁶⁷ Argumento manifestado em entrevista concedida por Letícia Bartholo, Secretária Adjunta da Secretaria Nacional de Renda e Cidadania, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Brasília, 2012.

⁶⁸ Segundo Neri (2010, p. 15), nesse período, a renda dos 10% mais pobres subiu 72% em termos reais, ao passo que a renda dos 10% mais ricos aumentou 11,2%. Ainda, de acordo com Kerstenetzky (2009, p. 57), de 2001 a 2006, a queda da desigualdade teria duas razões mais importantes: o comportamento dos rendimentos do trabalho (expansão do mercado formal de trabalho e reajustes do salário mínimo) e os programas sociais, especialmente o PBF.

⁶⁹ Em estudo de duas experiências locais (Vitória e Belo Horizonte) e uma do governo do Distrito Federal, Lavinias (1998) relata a adoção desse tipo de requisito. No que concerne à exigência de residência permanente no mesmo local, esse critério foi pensado para evitar a mobilidade intermunicipal em busca do benefício do programa. A autora entende que esse requisito é dificilmente abandonável em programas locais, porém “fortemente excludente” (Lavinias, 1998, pp. 15 e 23). Quanto à verificação do “grau de carência”, ela pontua que esse sistema tem como vantagem a exclusão de beneficiários que não estão em carência extrema ou cuja pobreza é temporária e não estrutural (desemprego, por exemplo) (Lavinias, 1998, p. 16). No presente trabalho, considera-se, contudo, que esse tipo de desenho coloca critérios excessivamente restritivos.

Já no que concerne à flexibilidade do programa, pode-se dizer que as mudanças, tanto dos valores dos benefícios quanto dos valores referenciais para a caracterização das situações de pobreza e extrema pobreza, são esperadas. Isso porque a lei de criação do programa dispõe que eles podem “ser majorados pelo Poder Executivo, em razão da dinâmica socioeconômica do País e de estudos técnicos sobre o tema” (Lei nº 10.836/2004, art. 2º, §6º). Ainda, cabe ao Poder Executivo compatibilizar a quantidade de beneficiários e de benefícios específicos com as dotações orçamentárias. Isso mostra a existência de uma abertura do programa a alterações constantes, visto que sua própria norma criadora estabelece a necessidade de avaliações posteriores para definição em relação a quem é coberto ou não por ele, bem como sobre o valor que cada família irá receber.

De um lado, isso mostra um programa adaptável, porém, de outro, essas mudanças estão concentradas no Poder Executivo Federal⁷⁰, podendo sinalizar certa centralização decisória. No mais, da perspectiva da garantia de direitos, essa estrutura causa potencial instabilidade – se o benefício depende das circunstâncias, ele pode, a critério dos governantes, ser extinto.

2.2 Termos de Adesão e Índice de Gestão Descentralizada

Como visto, a relação entre governo federal, estados e municípios nunca foi simples na história das políticas sociais brasileiras. O Bolsa Família, no início de sua implementação, enfrentou problemas de adesão, o que se vê no fato de que apenas catorze municípios, treze estados e o Distrito Federal haviam assinado os chamados “Termos de Cooperação” até o fim de 2004.

No início, a formalização da participação de estados e municípios no Bolsa Família dava-se por meio desses “Termos de Cooperação”. Esses documentos eram guiados principalmente pela preocupação com a adaptação do programa às especificidades de cada realidade local. O sistema de pactuação direta com cada município também tinha como objetivo maior racionalidade administrativa para eliminar a sobreposição de ações e a pulverização de recursos. Essa pactuação caso a

⁷⁰ Ainda que a redação da lei não deixe expresso que se trata do Executivo *Federal*, quando ela se refere aos Executivos Municipal e Estadual, isso fica explícito, podendo-se deduzir qual é esse “Poder Executivo”.

caso não possibilitou, no entanto, a articulação na velocidade desejada pelo governo federal (Curralero *et al.*, 2011, p. 466).

Tal formato foi substituído, em 2005, pela assinatura de “Termos de Adesão”, os quais podem ser vistos como manifestação de uma “concordância formal do ente em participar da gestão do programa e assumir a responsabilidade por determinadas atividades perante a União, definidas conforme o nível de governo” (Curralero *et al.*, 2011, p. 466). No formato de adesão, um dos atores envolvidos define as condições do acordo, ao passo que o outro apenas adere a elas, não havendo espaço para discussão dos termos da pactuação (Curralero *et al.*, 2011, p. 466). Com a adoção desses termos, o governo federal, além de efetuar o pagamento às famílias beneficiárias, passou a transferir recursos para a gestão do Cadastro Único como forma de incentivar que os municípios efetuassem uma boa gestão desse cadastro.

Em 2006, o repasse de recursos do governo federal aos entes subnacionais passou a se dar com base no cálculo de um índice chamado “Índice de Gestão Descentralizada”. Esse índice funciona como um medidor da qualidade da forma como o programa é gerido em âmbito local. Com base nele, o MDS define quanto repassa de recursos a estados e municípios para a gestão do PBF. De acordo com o próprio ministério, trata-se de uma forma de estimular o cumprimento de responsabilidades e de aperfeiçoar a gestão local do programa (Brasil, 2012). Isso porque ele incentiva os gestores em cada cidade a procurarem as famílias para manterem os dados cadastrais atualizados em troca de uma melhor avaliação e de mais recursos do governo federal. O IGD parece ser, portanto, um mecanismo de incentivo para que municípios e estados realizem a operacionalização do programa de modo responsável.

O IGD varia de zero a um - quanto mais próximo estiver de um, maior será o valor dos recursos recebidos do MDS. Mais especificamente, esses recursos podem ser utilizados para gestão das condicionalidades de saúde e educação, gestão dos benefícios, acompanhamento das famílias inscritas no Cadastro Único, cadastramento de novas famílias, atualização das informações do Cadastro Único, revisão de dados de famílias beneficiárias do PBF e fiscalização do PBF, devendo o município destinar pelo menos 3% para o financiamento de atividades de apoio técnico e operacional do controle social envolvido com a gestão do PBF (Portaria MDS nº 754/2010, art. 2º).

O gestor municipal é responsável por observar a aplicação dos recursos nessas finalidades (Portaria MDS nº 754/2010, art. 11).

O índice é baseado na multiplicação de quatro fatores: fator de operação do PBF (que inclui quatro taxas: de cobertura de cadastros, de atualização de cadastros, de crianças com informações de frequência escolar e de famílias com acompanhamento das condicionalidades de saúde); fator de adesão ao SUAS; fator de informação da apresentação da comprovação de gastos de recursos do IGD e fator de informação da apresentação da comprovação de gastos dos recursos do IGD pelo Conselho Municipal de Assistência Social (Portaria MDS nº 754/2010, art. 3º).

Os municípios recebem uma quantia equivalente à soma de dois valores. Um deles corresponde à multiplicação do seu IGD pelo valor de referência de R\$3,25 por cadastro válido de família inscrita na Base Nacional do Cadastro Único no município no mês anterior ao mês de referência do cálculo, até o limite da estimativa do número de famílias identificadas como público-alvo do Cadastro Único no mesmo município (Portaria MDS nº 319/2011). O outro resulta da apuração de alguns incentivos financeiros, que são percentuais calculados sobre esse primeiro valor, considerando: o acompanhamento das famílias beneficiárias em situação de descumprimento de condicionalidades e em processo de acompanhamento familiar; o atendimento a demandas da Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SENARC/MDS) para apuração de eventuais irregularidades na execução local do PBF; a atualização há menos de um ano dos dados referentes à gestão municipal e entrega de ao menos 96% dos cartões do Bolsa Família na data de apuração do IGD (Portaria MDS nº 754/2010, art. 4º).

O repasse de recursos do governo federal aos municípios é mensal e obrigatório, exceto nos casos em que o IGD mínimo de 0,55 não é alcançado ou alguma das taxas é menor que 0,20. Ainda, o total de recursos transferidos não pode ser maior que 3% do orçamento total de benefícios do PBF. Esses recursos são repassados do Fundo Nacional de Assistência Social para o Fundo Municipal de Assistência Social.

O IGD municipal foi criado em 2006 pela Portaria do MDS nº 148/2006, frente à necessidade de “implementar ações de apoio à gestão descentralizada”, nos termos da Portaria. O IGD estadual, por sua vez, foi criado pela Portaria do MDS nº

76/2008. Apenas em 2009, com a conversão em lei da Medida Provisória nº 462/2009, essas Portarias foram elevadas ao nível de lei (Lei nº 12.058/2009).

Nesse interregno, outras Portarias foram modificando aspectos operacionais dessa ferramenta. Inicialmente, por exemplo, o patamar mínimo que o município deveria atingir para receber o incentivo era menor, além de que não havia uma exigência mínima para cada taxa. Ainda que a Portaria nº 66/2008, que fez essas alterações, não apresente uma justificativa além da necessidade de dar continuidade às ações de apoio financeiro à gestão municipal do Programa Bolsa Família, é provável que ela seja uma resposta às necessidades que se impuseram a partir da implementação do IGD. Da mesma forma, a Portaria nº 319/2011 alterou o valor de referência para multiplicação do IGD, que até então era de R\$2,50.

O IGD é, desse modo, ilustrativo da possibilidade de que instrumentos estruturantes do Bolsa Família sejam aperfeiçoados durante a implementação do programa. Mais do que isso, a forma como essa ferramenta surgiu no PBF mostra um certo dinamismo no uso de normas pensadas no interior do Poder Executivo em substituição (ou em complementaridade) à legislação ordinária aprovada pelo Congresso Nacional. Passaram-se três anos desde a criação do IGD até que ele fosse regulamentado por lei federal, havendo, portanto, primeiro uma mudança na forma de execução do programa e apenas depois a tradução disso em termos legislativos.

Considerando essa descrição do IGD, ele parece ser um exemplo de “estratégia de indução” tanto para a própria ideia de descentralização quanto para outros comportamentos por parte dos municípios. O fato de que o repasse de recursos é maior quanto mais o município cumpre previsões, como a atualização cadastral e o acompanhamento familiar de beneficiários em situação de descumprimento de condicionalidades, deixa transparecer essa lógica de incentivos.

As categorias apresentadas por Arretche (2000, p. 28) em estudo sobre a descentralização das políticas sociais no Brasil podem auxiliar na compreensão desse mecanismo de estímulos e indução e sua relação com um desenho descentralizado. A autora apresenta alguns fatores determinantes desse processo de descentralização, quais sejam, fatores de tipo estrutural, fatores de tipo institucional e fatores ligados à ação política. No que concerne aos fatores ligados à ação política, são estudadas as variáveis “natureza das relações entre Estado e sociedade” e “relações entre os

diversos níveis de governo” (Arretche, 2000, pp. 32-33). Essa última variável parte da premissa de que “em Estados federativos, estratégias de indução de um nível mais abrangente de governo sobre um outro menos abrangente podem ter impacto sobre a produção de políticas públicas deste último” (Arretche, 2000, p. 33). Assim, o fato de que as unidades locais de governo desfrutam de soberania para tomar suas próprias decisões significa que elas não estão vinculadas ao que propõe o nível de governo mais abrangente, havendo a possibilidade de decidirem aderir ou não à transferência de atribuições. Sua adesão depende dos estímulos e incentivos que recebe, de modo que a opção de seguir a política proposta pelo nível de governo mais abrangente pareça vantajosa.

Na análise específica do IGD, identifica-se uma arquitetura com potencial para que de fato haja esse tipo de estímulo ao envolvimento dos municípios com o programa, seguindo um modelo de incentivos que, desde o princípio, decorre de uma decisão de adesão pelos interessados. Além disso, o IGD é um mecanismo que, por seu próprio modo de funcionamento, induz a descentralização à medida que abre a possibilidade de que municípios com diferentes características e portes sejam igualmente incentivados pelo governo federal. Em outras palavras, ele é essencial para sustentar o formato descentralizado do PBF, uma vez que permite a construção de uma ponte entre governos locais e federal lastreada em critérios objetivos e iguais para todos, colocando condições para estados e municípios enquanto também impõe obrigações à União.

É preciso ter em mente, contudo, a ressalva de que, ao mesmo tempo em que ele funciona como estímulo, ele define o repasse de recursos, os quais muitas vezes se tornam condição necessária para a manutenção de um programa como o Bolsa Família. Assim, acaba havendo uma concentração de poder na burocracia federal, enfraquecendo a possibilidade de que os municípios e estados de fato decidam se querem aderir ou não, pois dependem desses recursos. O mesmo se aplica aos “termos de adesão”, que abriram aos municípios a possibilidade de aderirem ou não, mas deixaram pouco espaço para discussão de seu conteúdo.

É possível perceber ainda outras limitações no IGD. Por exemplo, o índice não avalia a qualidade da informação transmitida à autoridade federal e não considera outras questões da gestão local, como a existência de Instâncias de Controle Social (Lindert *et al.*, 2007, p. 28). Pode ocorrer também que o IGD tenha o efeito de “levar

a incentivos perversos para os municípios registrarem apenas os casos bem-sucedidos” (Estrella e Ribeiro, 2008, p. 13).

2.3 Cadastro Único e Caixa Econômica Federal

Dentre as incumbências dos estados e dos municípios avaliadas pelo IGD, está a constante atualização do Cadastro Único de Programas Sociais, sistema existente desde 2001⁷¹. Esse cadastro é uma ferramenta por meio da qual potenciais beneficiários de diversos programas sociais (e não apenas do Bolsa Família) podem ser identificados. Esse cadastro é fruto de um esforço de unificação de outros registros existentes, como o do Bolsa Escola, por exemplo.

São cadastradas, preferencialmente, famílias com renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa e famílias com renda mensal total de até três salários mínimos. As famílias são registradas nesse sistema e devem preencher algumas informações relativas a: características da casa (endereço, número de cômodos, acesso a água e luz etc.), composição da família (quantidade de membros, especificando-se idosos, mulheres e gestantes, entre outros), identificação (como nome completo, data e local de nascimento, documentos de registro) e características individuais (escolaridade, profissão, cargo, gastos etc.)⁷².

O registro da família no cadastro não significa a entrada imediata em nenhum programa social, pois isso ainda depende da análise da renda, que é feita pelo agente operador, a Caixa Econômica Federal. Assim, o Cadastro Único é operacionalizado, no âmbito local, pelos estados e municípios e, no plano nacional, pelo MDS e pela CEF. Segundo a legislação (Decreto nº 6.135/2007, art. 5º), cabe ao MDS “expedir normas para a gestão do CadÚnico”, “coordenar, acompanhar e supervisionar a implantação e a execução do CadÚnico” e “fomentar o uso do CadÚnico por outros órgãos do Governo Federal, pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, nas situações em que seu uso não for obrigatório”.

⁷¹ O Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001, regulamentava o “Cadastramento Único para Programas Sociais do Governo Federal”. Esse decreto foi revogado pelo Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007, que atualmente dispõe sobre o “Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal”.

⁷² Essas categorias de informações não estão organizadas no programa exatamente dessa maneira, mas foram extraídas do trabalho de Mostafa e Silva (2007:9).

Aos municípios, cabe cadastrar as famílias, preenchendo o formulário elaborado pelo MDS (art. 6º). Mostafa e Silva (2007) desenvolvem essa função agregando a necessidade de que os municípios priorizem as famílias mais vulneráveis e visitem ao menos 10% das famílias para verificação dos dados (Mostafa e Silva, 2007, p. 10).

Ao longo do tempo, o Cadastro Único tem sido utilizado por cada vez mais programas sociais. Apenas entre março de 2005 e outubro de 2006, o percentual de cadastros válidos passou de 31% para 92% (Paiva, Falcão e Bartholo, 2013, p. 28). Dados de 2013 mostram a existência de 25 milhões de famílias registradas, sendo 23 milhões com renda declarada de até meio salário mínimo *per capita* e 13,8 milhões beneficiárias do PBF (Paiva, Falcão e Bartholo, 2013, p. 31). Esse cadastro é utilizado por mais de dezoito programas do governo federal (Camargo *et. al*, 2013, p. 160).

O CadÚnico também sofreu mudanças para melhorar a qualidade de suas informações e tem passado por aperfeiçoamentos a partir de falhas detectadas em sua implementação. Destacam-se o desenho de um novo formulário com conceitos compatíveis com as pesquisas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o aperfeiçoamento do sistema operacional para permitir atualização cadastral e crítica de dados inconsistentes, os incentivos financeiros do governo federal para municípios atualizarem os cadastros e a disponibilização sistemática de informações pela CEF para melhor monitoramento da qualidade dessas informações pela SENARC/MDS (Camargo *et. al*, 2013, p. 159).

Atualmente, o sistema do CadÚnico está na versão 7 (V7), uma versão *online* que conta com um formulário pensado a partir de discussões com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e com o IBGE, possibilitando um monitoramento mais efetivo do perfil socioeconômico dos cadastrados e aperfeiçoando a identificação de populações indígenas, quilombola e em situação de rua, além de novos grupos tradicionais (Camargo *et. al*, 2013, p. 160).

Paiva, Falcão e Bartholo (2013) apontam uma “relação simbiótica” entre o CadÚnico e o Bolsa Família, uma vez que, ao mesmo tempo em que o PBF se utiliza do cadastro, um registro administrativo desse porte somente seria possível se houvesse um programa forte como usuário (no caso, o Bolsa Família). Esse cadastro tem sido visto, ainda, como ferramenta essencial de aproximação entre o PBF e o

SUAS, uma vez que sua gestão é operacionalizada pelas Secretarias de Assistência Social e que tem como pilares a centralidade da família e o território (Colin, Pereira e Gonelli, 2013, p. 57).

A CEF, por sua vez, assume a função de agente operador da logística do pagamento dos benefícios recebidos pelas famílias (Lei nº 10.836/2004, art. 12). A instituição é responsável por processar as informações do CadÚnico, calcular a renda familiar *per capita*, calcular quanto essas famílias devem receber e então efetuar o pagamento (Sátyro e Soares, 2010, p. 32).

No Bolsa Família, os benefícios são transferidos mensalmente às famílias, preferencialmente às mulheres, que devem retirá-lo na rede da Caixa Econômica Federal por meio de um cartão magnético personalizado, chamado *Cartão Social Bolsa Família*. Esse papel desempenhado pela CEF de agente operador já havia sido definido no Bolsa Escola e no Bolsa Alimentação, programas que inauguraram o pagamento via depósito bancário de maneira eletrônica diretamente nos cartões das famílias beneficiárias.

Esse processo tem início com o preenchimento, em âmbito local, do CadÚnico no V7, que possui recursos para fazer uma primeira checagem dos dados, incluindo a verificação de duplicidade de nomes e números de documentos e o cruzamento de informações, percebendo incoerências (como definição do sexo como masculino combinado com gravidez, pessoas novas que recebem aposentadoria *etc.*). Em um segundo momento, esses dados são enviados por internet para a CEF, que os confere novamente com o principal objetivo de evitar duplicidades, além de processar os critérios de elegibilidade de acordo com as exigências de cada programa social (Mostafa e Silva, 2007, p. 10) e atribuir aos registrados no sistema um número de identificação. Finalmente, a CEF envia de volta as informações para as autoridades locais, indicando os cadastros que foram ou não aceitos e o que deve ser corrigido (Mostafa e Silva, 2007, p. 13).

O MDS monitora a implementação do CadÚnico e o trabalho tanto dos entes subnacionais quanto da CEF. O ministério possui uma visão das políticas sociais como um todo. Por isso, “está melhor posicionado para negociar novos desenvolvimentos para o registro e para assegurar sua cobertura nacional” (Mostafa e Silva, 2007, p. 11, tradução minha). Cabe ao MDS cobrar para que os municípios

atualizem seus cadastros e desenvolvam campanhas para permanente checagem dos dados armazenados. O bom funcionamento do CadÚnico depende, portanto, de uma boa rede de informações⁷³.

Em relação ao problema histórico do clientelismo, o formato descrito distancia os responsáveis pela escolha dos beneficiários da dinâmica local do programa, buscando evitar favorecimentos motivados por relações pessoais de privilégio. Isso parece ser essencial no combate ao clientelismo típico das políticas sociais anteriores, nas quais a escolha dos beneficiários ficava a cargo dos agentes públicos locais. Nesse sentido, Mostafa e Silva (2007, p. 10) avaliam positivamente esse papel centralizado da CEF, pois, ao prevenir fraudes, aumenta a *accountability*. O controle realizado pela CEF também pode servir com estímulo para que os gestores locais busquem sempre informações corretas e atualizadas sobre os beneficiários.

Já no que concerne à questão da flexibilidade do programa para a incorporação de mudanças, pode-se dizer que existe uma constante busca por aperfeiçoamentos na gestão do Cadastro Único. Em razão das frequentes iniciativas de modernização, há Instruções Operacionais periodicamente publicadas para orientação de estados e municípios quanto aos procedimentos e instrumentos para gestão do sistema, o que constitui uma intensa dinâmica no dia-a-dia do diálogo entre eles e o governo federal que quase não se reflete em alterações legislativas. Isso pode ser observado também pela inexistência de alterações sobre o Decreto 6.135/2007, que regulamenta o Cadastro Único.

2.4 Instâncias de Controle Social

A criação de Instâncias de Controle Social em âmbito local é obrigatória para adesão ao PBF. O discurso oficial do programa define “controle social” como “a participação da sociedade civil no planejamento, execução, acompanhamento e avaliação, e fiscalização do programa” (Brasil, 2009b, p. 3). As ICS devem ter composição intersetorial, incluindo pessoas das áreas da saúde, da educação, da assistência social, entre outras, e paritária, o que significa ter o mesmo número de

⁷³ Mostafa e Silva (2007, p. 13) definem os seguintes pilares dessa ferramenta: (i) aspectos claramente focados e descentralizados; (ii) treinamento dos gestores municipais; (iii) avanços na tecnologia da informação; (iv) campanhas do governo central.

vagas para representantes da sociedade e do governo.

Os estados e municípios devem criar ICS por meio de decreto dos prefeitos e governadores, sendo que as instâncias estaduais têm caráter complementar às municipais. É possível que seja designado um conselho já existente para atuar como ICS, desde que esse conselho modifique seu regimento interno incluindo as regras das ICS do PBF. Na maioria dos municípios (72,4%), os Conselhos Municipais de Assistência Social são as ICS do PBF⁷⁴. Esses conselhos fazem parte da estrutura da assistência social, cuja gestão democrática está prevista na Constituição Federal (artigo 204, inciso II) e na LOAS (artigo 5º)⁷⁵.

A partir dos materiais de capacitação de gestores do programa, vê-se que as Instâncias de Controle Social possuem as seguintes finalidades, sendo algumas delas relativas à integração do PBF com outras políticas e à detecção de maiores vulnerabilidades: “articulação de parcerias e de agendas conjuntas de trabalho com a gestão local do PBF, em específico, e com outros setores, tais como educação e saúde, para o acompanhamento das condicionalidades do PBF”; “estímulo à integração do PBF com outras políticas sociais, buscando promover a superação das vulnerabilidades das famílias beneficiárias”; “acompanhamento da oferta dos serviços de saúde e educação do município”; “avaliação do acesso dos beneficiários do PBF e cadastrados do CadÚnico aos serviços sociais de educação, saúde, qualificação profissional, promoção da geração de emprego e renda, habitação, entre outros”; e “identificação das famílias mais pobres e mais vulneráveis do município, para que sejam cadastradas e possam entrar no Bolsa Família” (Brasil, 2009b, p. 7).

Pelo alto número de conselhos municipais de assistência social que são também ICS, é relevante a informação de que as áreas de assistência social, saúde e educação são as mais frequentemente representadas na composição governamental desses conselhos (Brasil, 2013, p. 113). Os representantes da sociedade civil nesses conselhos, em geral, dividem-se em “representantes de entidades de assistência social”, “representantes de usuários ou organização de usuários” e “representantes das

⁷⁴ O Censo SUAS 2011 detalha esses dados, informando que os percentuais dos Conselhos Municipais de Assistência Social que são também ICS são os seguintes: 73% em municípios de pequeno porte I, 71% em municípios de pequeno porte II, 75% em municípios de médio porte, 69% em municípios de grande porte e 71% em metrópoles. Ainda, ficam entre 76% e 86% os conselhos municipais que fiscalizam e acompanham a execução do Bolsa Família, sendo o maior percentual correspondente aos municípios de pequeno porte e o menor às metrópoles (Brasil, 2013, p. 111).

⁷⁵ Para um estudo mais completo sobre o histórico dos Conselhos de Assistência Social, ver Cunha (2009).

organizações ou entidades de trabalhadores do setor”. Quase a totalidade dos conselhos (96,7%) tem composição paritária⁷⁶.

De acordo com Costa e Spinelli (2009), essas instâncias podem funcionar como canais de transmissão de demandas da sociedade à Administração Pública na medida em que “são organizações capazes de captar anseios oriundos da sociedade, formatá-los sob a forma de demandas sociais e conduzi-los até o âmbito do sistema administrativo” (Costa e Spinelli, 2009, p. 3).

As ICS são, portanto, incumbidas do papel de fazer com que o Bolsa Família chegue mais perto da realidade das famílias beneficiárias, cabendo a elas, inclusive, observar a oferta de serviços de educação e saúde em âmbito local.⁷⁷ Suas decisões não têm caráter compulsório porque dependem da anuência do poder público. Existem indícios de que elas exerçam mais funções mobilizadoras e fiscalizadoras do que funções deliberativas e consultivas.⁷⁸

Costa e Spinelli (2009) mostram também que a forma e a qualidade de atuação das ICS estão relacionadas ao desempenho dos municípios na gestão do programa, havendo uma correlação entre a qualidade gerencial do programa e a atuação mais efetiva dos conselhos. Os autores concluem que “melhores patamares de participação e de democratização parecem contribuir para maior qualidade da gestão pública” (Costa e Spinelli, 2009, p. 40).

As ICS têm um grande potencial no que diz respeito ao combate a práticas

⁷⁶ A representação da sociedade civil é eleita em assembleias instaladas especificamente para esse fim em 68% dos casos, é indicada pelo poder público em 8% e uma combinação dos dois em 24% (Brasil, 2013, p. 112). Em 76% dos Conselhos, há alternância entre representantes da sociedade e do governo nos cargos de presidente e vice-presidente (Brasil, 2013, p. 112).

⁷⁷ Cabe a ressalva de que existe uma grande variedade nas estruturas das ICS em diferentes municípios, havendo municípios em que essas instâncias sequer existem de fato e outros em que funcionam plenamente (Costa e Spinelli, 2009, p. 20).

⁷⁸ A definição de cada uma dessas funções é dada por Costa e Spinelli (2009, p. 11): “A função deliberativa permite aos conselhos decidir sobre as estratégias utilizadas nas políticas públicas de sua competência, fator o que caracteriza um ‘deslocamento do poder decisório do eixo central da Administração Pública (chefia do Poder Executivo) para a periferia de sua estrutura orgânica, em movimento de desconcentração’ (Perez, 2004, p. 142 [in Costa e Spinelli, 2009]). A função consultiva relaciona-se à emissão de opiniões e sugestões sobre assuntos que lhes são correlatos e, por conseguinte, diferencia-se da função deliberativa, pois enquanto a última visa discutir e decidir sobre os rumos das políticas setoriais executadas pelo poder público, a primeira busca emitir pareceres e dar sugestões sobre essas políticas setoriais, não tendo poder de decisão (Abranches e Azevedo, 2004 [in Costa e Spinelli, 2009]). A função fiscalizadora dos conselhos pressupõe o acompanhamento e o controle dos atos praticados pelos governantes na gestão das políticas públicas. Já a função mobilizadora refere-se ao estímulo à participação popular na gestão pública e às contribuições para a formulação e disseminação de estratégias de informação à sociedade sobre os atos praticados pelo Poder Público”.

clientelistas, uma vez que possibilitam a reunião de diversos atores que observam e fiscalizam a política. O próprio fato de existir um canal de composição mista para manifestação de demandas já tende a inibir distorções no uso do benefício.

Contudo, há estudos indicando que o desempenho das ICS não tem sido satisfatório para a realização dessa importante função: mais da metade tiveram sua atuação classificada como baixa ou muito baixa, de acordo com Costa e Spinelli (2009)^{79 80}. Outra pesquisa⁸¹, envolvendo doze municípios de diferentes regiões do país, também conclui que, de modo geral, “as instâncias de controle social pesquisadas não foram capazes de demonstrar bom desempenho no acompanhamento do projeto, no cadastramento ou na sua fiscalização” (Fundação Euclides da Cunha, 2009, p. 7). Por outro lado, estudos sobre os conselhos municipais da assistência social (Cunha, 2009) concluem que esses conselhos apresentam um “grau médio de efetividade deliberativa”, o que se relaciona com seu tempo de existência e grau de institucionalidade.

No que concerne às ICS municipais, as instâncias tendem a ser mais desenvolvidas nos municípios de médio e grande porte do que nos municípios de pequeno porte (possivelmente, porque o peso da hierarquia e das relações de poder impostas pelo Executivo tendem a ser maiores). Em algumas instâncias municipais de baixo índice de institucionalização, não são cumpridos requisitos básicos, como intersectorialidade, paridade e realização de reuniões periódicas (Fundação Euclides da Cunha, 2009, p. 10). Em mais de um município desse tipo, comissões municipais

⁷⁹ A pesquisa desses autores visa averiguar a relação entre a atuação de instâncias locais de controle social e o desempenho dos governos locais no caso específico das ICS do Bolsa Família nos pequenos municípios brasileiros (com menos de 20.000 habitantes), buscando, como objetivo mais específico, “dimensionar o potencial dessas instâncias em influenciar a gestão do Programa” (Costa e Spinelli, 2009, p. 10). O estudo parte de registros das fiscalizações realizadas pela Controladoria-Geral da União (CGU) decorrentes de inspeções realizadas em campo pelos auditores da CGU em municípios escolhidos por sorteios públicos periódicos.

⁸⁰ Tomando-se o município de Salvador como exemplo, os gestores locais afirmam, de um lado, a importância das lideranças comunitárias no processo de identificação das áreas mais vulneráveis e, de outro lado, demonstram ceticismo em relação ao controle social, pontuando que as pessoas apenas querem saber de receber seu benefício (Bichir, 2011, p. 209).

⁸¹ Essa pesquisa parte de entrevistas feitas em 2008 com atores envolvidos direta ou indiretamente com as ICS, quais sejam, “gestores, conselheiros, beneficiários (incluindo indígenas e quilombolas), representantes da rede de controle social e lideranças ligadas a entidades sociais sem assento no conselho” (Fundação Euclides da Cunha, 2009, p. 2). O estudo abordou doze municípios divididos nas regiões Sudeste, Norte e Nordeste, sendo metade deles de grande porte e metade de pequeno porte e com instâncias de diversos tipos diferentes (conselhos de programas remanescentes, vinculados a outras políticas públicas, criados especificamente para o PBF etc.). O estudo analisou também seis instâncias estaduais divididas nas mesmas regiões.

foram criadas, mas nunca chegaram a realizar encontros.⁸² Já em municípios considerados de grau médio de institucionalização das ICS, o maior problema é de ingerência do Poder Executivo sobre o Conselho e, em municípios tidos como de alto índice de institucionalização, chamam a atenção as questões anteriormente pontuadas de falta de autonomia dos conselheiros para acesso à informação e pouca centralidade do PBF nas discussões (Fundação Euclides da Cunha, 2009, pp. 10-11).

Existe também um fenômeno de “apagão de conselheiros”, o qual indica que não há conselheiros suficientes para a demanda de discussão de aspectos do programa muitas vezes porque a dedicação aos conselhos concorre com outros trabalhos de modo que o acompanhamento das discussões torna-se secundário: “Como o trabalho é voluntário, não remunerado, ele não chega a ocupar um espaço tão central quanto o necessário para angariar as informações que o processo demanda” (Fundação Euclides da Cunha, 2009, p. 13).

Possivelmente, esses problemas se relacionam ao fato de que as ICS enfrentam alguns dilemas comuns aos conselhos de políticas sociais em geral⁸³, tais como: a falta de comprometimento dos gestores, que só criam e mantêm essas instâncias por se tratar de uma exigência do PBF; o domínio do Poder Executivo sobre as ICS somado ao despreparo de grande parte dos integrantes; uma tendência de isolamento entre gestores do Executivo e conselheiros; valores patrimonialistas que dificultam as relações baseadas em regras impessoais e favorecem a desmobilização da população⁸⁴, que teme romper com uma distribuição de poder pré-determinada; e pouco acesso dos conselheiros a informações essenciais para o controle social (Fundação Euclides da Cunha, 2009, pp. 4-6).

De todo modo, a ICS é um instrumento que busca deixar o PBF mais

⁸² A mesma informação está presente na Pesquisa de Avaliação de Implementação do PBF, a qual registrou, dentre os municípios analisados, em 14,5% as ICS nunca haviam se reunido ou haviam se reunido apenas no momento da sua constituição ou o entrevistado havia participado de apenas uma reunião em um período de um ano (Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa, 2008:14).

⁸³ Para uma literatura mais desenvolvida sobre conselhos de outras políticas, ver: Souza (2004); Silva, Jaccoud e Beghin (2005); e Côrtes (2007) – em especial na área da saúde, Coelho (2007) e Coelho e Verissimo (2004).

⁸⁴ O estudo da Fundação Euclides da Cunha (2009, p. 12) expõe alguns depoimentos ilustrativos desse ponto, como, por exemplo, um conselheiro representante do governo em Monsenhor Tabosa, que afirmou que os gestores municipais buscam ter pessoas ligadas a eles nos conselhos municipais para garantir alguma forma de ingerência. No mesmo sentido, conselheiros representantes da sociedade civil em Santos afirmaram que a representação da sociedade civil é formada por ONGs que recebem verbas da Secretaria e talvez não tenham a autonomia necessária para se posicionarem contra algo, assim como sentem que estão nos conselhos para aprovar projetos da Secretaria e não para elaborar de fato políticas públicas.

permeável a militantes e beneficiários interessados em participar de alguma maneira da gestão do programa⁸⁵. Trata-se de um mecanismo que tem ao menos o potencial de tornar mais participativo um campo que historicamente foi hermético e distante da população.

Assim, a ICS acaba configurando também um mecanismo de incentivo. Isso porque, ao tratar cidadãos e Poder Público em condição de igualdade, estimula que a população participe desse espaço de monitoramento do programa e, ainda, que o Poder Executivo aproveite canais de comunicação com a sociedade.

É interessante perceber que as ICS sofreram poucas mudanças no âmbito do Bolsa Família. O estudo das Portarias e Instruções Operacionais do programa não trouxe sequer um resultado referente a essas instâncias⁸⁶. Esse ponto não pode levar, entretanto, à conclusão de que as ICS permaneceram com a mesma configuração ao longo dos dez anos de Bolsa Família, uma vez que elas podem estar sendo alteradas no espectro mais amplo da assistência social com base em decisões das próprias ICS e de conselhos nacionais e estaduais ou ainda por outros atos normativos específicos da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) que não compõem o rol de Portarias e IO relativas ao PBF.

2.5 Condicionalidades

O tema das condicionalidades será aprofundado no capítulo seguinte por meio do estudo minucioso do processo de mudanças no modelo de condicionalidades do PBF ao longo da implementação do programa. O tema merece uma investigação mais aprofundada porque a regulamentação das condicionalidades é especialmente ilustrativa da possibilidade de processos de revisão e aperfeiçoamento concomitantes à implementação de uma política. As condicionalidades parecem mostrar também a

⁸⁵ Claudia Currello, diretora do Departamento de Cadastro Único da SENARC, aponta o desafio de que a assistência social de forma geral inclua os usuários nos foros participativos, uma vez que esse espaço foi historicamente ocupado por entidades privadas e filantrópicas (entrevista realizada em 2012).

⁸⁶ Apenas instruções operacionais que orientam sobre a “busca ativa” mencionam as ICS em seu escopo. Essas IOs “Orientam os estados e os municípios sobre o estabelecimento de parcerias com Órgãos Públicos, *Instâncias de Controle Social*, Organizações Municipalistas e Organizações da Sociedade Civil, para a realização da Busca Ativa de famílias de baixa renda, com prioridade para as extremamente pobres, com o objetivo de incluí-las no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e promover a atualização cadastral”.

utilização de um mecanismo de incentivos e estímulos para obtenção de determinadas finalidades, em lugar da imposição de medidas coercitivas, na medida em que induzem que beneficiários façam o acompanhamento de saúde de seus familiares e cuidem da frequência escolar de crianças e adolescentes, ao mesmo tempo em que induzem também o Poder Público a aprimorar a oferta local de serviços garantidores desses direitos⁸⁷.

Em linhas gerais, os beneficiários do PBF devem cumprir condicionalidades em três áreas: saúde, educação e assistência social.

Na área da saúde, é necessário: que as famílias façam o acompanhamento nutricional e do cartão de vacinação das crianças menores de 7 anos; que mulheres de 14 a 44 anos façam o acompanhamento da saúde; e que gestantes ou nutrizes realizem o exame pré-natal, além de acompanhar a saúde do bebê. Na área da educação, exige-se que crianças e adolescentes estejam matriculados na escola com frequência mínima de 85% da carga horária para aqueles que têm entre 6 e 15 anos e de 75% aos que têm 16 e 17 anos. Na assistência social, por fim, crianças e adolescentes de até 15 anos consideradas “em risco” ou retiradas do trabalho infantil pelo Programa de Erradicação do Trabalho Infantil devem participar dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), com frequência mínima de 85% por mês.

Caso as condicionalidades sejam descumpridas, as famílias podem sofrer quatro tipos de consequências: advertência à família, bloqueio, suspensão e cancelamento do benefício. Esses efeitos, cujos significados também serão aprofundados no capítulo 3 deste trabalho, devem ser aplicados de modo gradativo, considerando-se o histórico de cada família.

Para o acompanhamento das condicionalidades de educação, os estados e os municípios têm acesso ao chamado “Sistema Presença” (ou Sistema de Acompanhamento da Frequência Escolar) no qual são registradas informações sobre a frequência escolar dos membros das famílias beneficiárias. Os formulários desse sistema devem ser enviados, recebidos e registrados pelas Secretarias de Educação na pessoa do “operador máster municipal da frequência escolar”, designado em todos os

⁸⁷ A questão das condicionalidades é polêmica, não sendo pacífica a afirmação de que elas servem como incentivo. Como se verá no capítulo seguinte, existe também a visão segundo a qual as condicionalidades, mesmo em seu modelo mais recente, são mecanismos punitivos e estão na contramão da lógica da garantia de direitos.

municípios pelo secretário de educação. Pode haver preenchimento direto no Sistema quando a escola tiver um “operador diretor de escola” cadastrado pela Secretaria.

Nessa divisão de responsabilidades, cabe à escola registrar a frequência das crianças e adolescentes e os motivos da ausência. O programa pré-estabelece justificativas para as faltas à escola, sendo que algumas delas têm consequências sobre o benefício e outras não⁸⁸. São previstas também orientações quanto ao que se deve fazer em situações emergenciais que impeçam o acompanhamento da frequência escolar. Dentre elas, estão a ocorrência de calamidade que atinja a escola, além de inexistência ou greve massiva de professores/funcionários. Nesses casos, se forem afetados mais de 50% do total de dias letivos do mês, deve-se registrar frequência igual ou superior a 85% para os alunos beneficiários afetados.

Assim, o Sistema Presença permite que o usuário gere um histórico de frequência escolar de cada beneficiário por meio do Número de Identificação Social (NIS), bem como possibilita a produção de relatórios sobre os motivos de baixa frequência, que podem indicar famílias que necessitam do acompanhamento socioassistencial realizado pelos CRAS, CREAS e equipes de assistência social locais.

Em suma, a cadeia que se forma para o acompanhamento das condicionalidades da área de educação envolve as seguintes etapas: as escolas controlam a frequência escolar e preenchem um formulário sobre os motivos das faltas; as secretarias de educação locais recebem os formulários preenchidos e registram no Sistema Presença; a Caixa Econômica Federal recebe os dados consolidados de cada município ou estado e compila as informações nacionais antes de passá-las ao MEC; o MEC consolida novamente e transmite ao MDS (Lindert *et.*

⁸⁸ A Instrução Operacional (IO) nº 36 SENARC/MDS, de 21 de julho de 2010, reformula a lista do MEC dos 19 motivos possíveis para a frequência escolar abaixo do percentual exigido pelo Programa. Desses, 8 não geram efeitos sobre o benefício financeiro da família: ausência por questão de saúde do aluno; doença/óbito na família; inexistência da oferta de serviços educacionais; fatos que impedem o deslocamento à escola; inexistência de serviço/atendimento educacional à pessoa com deficiência/necessidades especiais; concluiu o Ensino Médio; suspensão escolar; Educação de Jovens e Adultos (EJA) semipresencial. Por outro lado, 11 hipóteses têm consequências sobre o benefício: gravidez; mendicância/trajetória de rua; negligência de pais ou responsáveis; trabalho infantil; escola não informou o motivo; motivo inexistente na tabela; violência/discriminação/agressividade no ambiente escolar; trabalho do jovem; exploração/abuso sexual/violência doméstica; desinteresse/desmotivação pelos estudos; abandono escolar/desistência; necessidade de cuidar de familiares. A mesma Instrução Operacional apresenta uma descrição elaborada pelo MEC de cada um dos motivos listados acima, bem como uma orientação de como a escola deve agir frente a eles.

al., 2007, p. 63). A periodicidade de recebimento de informações pelo MDS é bimestral.

O acompanhamento das condicionalidades de saúde, por sua vez, é mais difícil de ser esquematizado e posto em prática, pois ele pode ocorrer em diversos locais. Outra diferença em relação ao acompanhamento da educação é que as informações chegam ao governo federal semestralmente e não a cada dois meses.

Existe uma base de dados nacional, o Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN), onde ficam registradas informações relativas à saúde da população brasileira, havendo um módulo especial (o mapa diário de acompanhamento) para os beneficiários do Bolsa Família (Lindert *et. al.*, 2007, p. 66). O processo de acompanhamento inicia-se com os agentes de saúde locais, que repassam informações coletadas às autoridades de saúde. Essas consolidam a informação recebida e inserem-na no SISVAN para acesso do MS, que, por sua vez, consolida as informações em nível nacional e as transmite ao MDS (Lindert *et. al.*, 2007, p. 66).

Informativos do MS aos estados e municípios detalham um pouco mais como deve ocorrer o acompanhamento das condicionalidades pelos Agentes Comunitários de Saúde, o que inclui: orientação às gestantes sobre a importância de realização do exame pré-natal no mínimo seis vezes durante a gestação, acompanhamento do estado nutricional da gestante, orientação sobre a necessidade de consulta médica e atividades educativas após o parto, monitoramento do crescimento e do desenvolvimento das crianças, orientação quanto a uma alimentação saudável e monitoramento da vacinação infantil (edição nº 9, 18/02/2011)⁸⁹.

As equipes do programa Saúde na Família são importantes, segundo Currallero *et al.* (2010, p. 170), para a realização do acompanhamento, visto que os percentuais de acompanhamento de municípios são significativamente maiores onde há cobertura dessas equipes.

As condicionalidades podem ser um mecanismo de estímulo na medida em que visam incentivar não apenas o exercício de direitos pelos beneficiários, mas também a exigência do Poder Público para suprir necessidades locais daqueles que

⁸⁹ Informativo disponível em: <http://nutricao.saude.gov.br/sisvan.php?conteudo=informes> (acesso em 12/05/2012).

não as cumprem por falta de acesso. Essa questão é alvo de intenso debate e será aprofundada no capítulo seguinte. O estudo do monitoramento das condicionalidades busca compreender em que medida as condicionalidades são de fato sustentadas por essa concepção de incentivo e de que maneira o modelo das condicionalidades foi se consolidando no programa. Ao que parece, o PBF absorveu testes, adaptações e mudanças no caminho de implementação dessa ferramenta.

Apresentadas as ferramentas principais do PBF, há subsídios para a afirmação de que o Bolsa Família parece conter um esqueleto jurídico que permite o teste de alternativas antes que elas se consolidem de fato no programa. Esse é o caso, por exemplo, dos termos de adesão, que substituíram uma tentativa anterior que não obteve os resultados esperados. É também o caso do IGD, o qual foi construído por meio de Portaria e, ao ser bem avaliado, tornou-se uma exigência legal do programa. Isso não significa que o desenho jurídico-institucional do PBF seja absolutamente novo, mas que o programa faz um uso distinto de instrumentos que já existiam em políticas anteriores.

Além de haver traços que o diferenciam do padrão centralizado, clientelista e contributivo, como estímulos à descentralização, distanciamento entre quem dá e quem recebe o benefício, mecanismos de participação e estratégias de focalização, o Bolsa Família também se estrutura sobre uma racionalidade de incentivos. O IGD é um exemplo nítido para esse argumento, uma vez que o baixo índice não gera sanções aos estados e municípios, apenas reduzindo o repasse de recursos quando algumas tarefas não são cumpridas em âmbito local.

Na tabela abaixo, são sistematizados, a partir do que foi possível observar ao longo do capítulo, alguns fatores atrelados aos três níveis de análise apresentados no início⁹⁰. A tabela inclui também algumas ressalvas que foram feitas ao longo do estudo, mostrando que as conclusões sistematizadas não são absolutas e que, muitas vezes, o programa trabalha com características híbridas, que permitem, por exemplo, descentralizar um determinado aspecto e centralizar outro⁹¹.

⁹⁰ O quadro não inclui uma linha sobre as condicionalidades porque os aspectos dessa ferramenta serão analisados e sistematizados em detalhes no capítulo seguinte.

⁹¹ Como se vê na tabela, esse tipo de processo ocorre no IGD e nos termos de adesão, por exemplo.

Ferramentas	Possibilidade de superação de problemas históricos	Abertura a mudanças e flexibilidade	Concessão de incentivos e estímulos	Ressalvas	Instrumentos jurídicos ⁹²
Focalização	<p>Crítérios objetivos para escolha de beneficiários diminuem o espaço para práticas clientelistas.</p> <p>Ampla cobertura da população pobre, o que diminui o número de necessitados não contemplados.</p>	Alterações dos valores dos benefícios e da faixa de renda elegível.	Coloca critérios pouco restritivos para que as famílias possam ser beneficiárias do programa.	Decisões sobre faixa de renda e benefícios centralizadas no Executivo. Instabilidade da garantia do recebimento da transferência de renda, que não é um direito.	<p>Lei n° 10.836/2004</p> <p>Decreto n° 5.209/2004</p>
Termos de Adesão e Índice de Gestão Descentralizada	Possibilita relação de igualdade entre União e entes subnacionais.	<p>IGD criado por meio de Portaria antes de incorporado à legislação.</p> <p>Termos de adesão adotados em substituição a um modelo que não cumpriu seus objetivos.</p>	<p>IGD induz uma dinâmica de descentralização no programa.</p> <p>IGD estimula melhores comportamentos da gestão local.</p>	<p>Termos de Adesão não são discutidos, cabendo aos entes apenas aderir ou não.</p> <p>Receber mais ou menos recursos pelo IGD não é exatamente uma escolha para municípios menores.</p>	<p>Portaria MDS n° 754/2010</p> <p>Portaria MDS n° 319/2011</p> <p>Portaria MDS n° 148/2006</p> <p>Portaria do MDS n° 76/2008</p> <p>Lei n° 12.058/2009</p>
Cadastro Único e Caixa Econômica Federal	Distância entre beneficiários e autoridade que determina o benefício inibe clientelismo.	Alterações frequentes de sistema por meios internos à burocracia.	Estimula que gestores busquem o preenchimento do cadastro com informações corretas e atualizadas.		<p>Decreto n° 6.135/2007</p> <p>Lei n° 10.836/2004</p>
Instâncias de Controle Social	Fiscalização e <i>accountability</i> da política inibem clientelismo.		Estimula a troca entre sociedade e Poder Público.	Atuação avaliada como baixa ou muito baixa.	LOAS (Lei n° 8.742/1993)

Tabela 1: Características das ferramentas do Programa Bolsa Família

⁹² Da tabela, não constam todos os instrumentos jurídicos já editados ao longo da implementação do programa, mas apenas aqueles mencionados nas descrições das ferramentas feitas neste capítulo. Muitas vezes, há instrumentos que são superados pela edição de outros posteriores.

Esse estudo das ferramentas do PBF permite, enfim, perceber algumas características do programa que se opõem a uma leitura mais tradicional de categorias do direito administrativo⁹³. Entre elas, chama a atenção o processo de criação do IGD, o qual, ao não decorrer da aprovação de nova lei pelo Congresso Nacional ou de decreto do Poder Executivo, ocorreu no exercício de uma atribuição que não pode ser identificada como “função legislativa” nem “função administrativa”, categorias frequentemente utilizadas nos manuais de direito administrativo para delimitar tipos de ação muito bem definidos e distintos⁹⁴.

Esse processo de construção do IGD mostra que não necessariamente a previsão legal antecede e formata a política, havendo ocasiões em que mudanças de alta relevância ocorrem antes e independentemente de estarem previamente disciplinadas em lei. Isso reflete um direito mais dinâmico e articulado dificilmente explicável por categorias herméticas e estanques, como a interpretação que alguns administrativos atribuem ao “princípio da legalidade”, por exemplo.

O mesmo se vê na própria concepção de IGD, uma vez que ele permite aos estados e municípios optarem pela adesão maior ou menor às exigências do programa. Há espaço para ações mais ou menos ajustadas às diretrizes federais do Bolsa Família, sendo que as primeiras são incentivadas pelas medidas do índice. Essa gama de possibilidades não encontra respaldo em categorias binárias ligadas aos conceitos de “proibido” e “permitido” ou “discricionário” e “vinculado”.

Ainda, o funcionamento das ICS desafia explicações do direito administrativo baseadas na autoridade da administração sobre o particular na medida em que, ao serem paritárias, dependem de uma ação articulada e horizontal entre ambos. Além disso, as ICS funcionam como um mecanismo de controle da política que agrega Poder Público e sociedade em uma mesma instância, fugindo ao formato de controladores usualmente descrito por certa literatura do direito administrativo.

As características mencionadas também estão presentes no processo de mudanças pelo qual passou o modelo de condicionalidades do Bolsa Família, como será abordado a seguir, no capítulo 3.

⁹³ Essas características e sua comparação com as categorias tradicionais do direito administrativo serão apresentadas em maior profundidade no capítulo 4.

⁹⁴ De acordo com Bruno Câmara (informação verbal, 2010), gestor e advogado da SENARC/MDS, o uso de portarias para a criação do IGD foi intencional e sua transformação em lei ocorreu apenas após exigências do Tribunal de Contas da União.

CAPÍTULO 3 – CONDICIONALIDADES DO BOLSA FAMÍLIA: UM PROCESSO DE APRENDIZADO NO TOPO E NA PONTA

No capítulo anterior, foram apresentadas as ferramentas do Bolsa Família no intuito de explorar, entre outros, em que medida essas ferramentas são revisáveis e adaptáveis, bem como entender se e como elas correspondem a um diagnóstico de que as políticas públicas mais recentes estariam sustentadas sobre arranjos mais voltados a incentivos do que a sanções.

A questão das condicionalidades tem grande relação com esse debate, uma vez que, em primeiro lugar, ela envolve duas concepções distintas sobre o que pode ser exigido de um beneficiário como contrapartida ao benefício que ele recebe, havendo, de um lado, a possibilidade de uma racionalidade mais punitiva e, de outro, uma opção mais atrelada à promoção de direitos por meio de uma lógica de estímulos. Em segundo lugar, as condicionalidades do PBF são constantemente alteradas, em maior ou menor grau, por normas internas da burocracia federal. Percebe-se, como será explicado a seguir, um contraste entre o modelo de condicionalidades inicial e o mais recente. Há uma diferença relevante entre o modelo antigo e o atual que reflete a existência de uma dinâmica de tentativas e testes. Nesse processo, foram atribuídos novos usos a essa ferramenta, que não se transformou completamente (afinal, não deixa de haver condicionalidades no programa), porém adquiriu, aos poucos, um significado consideravelmente distinto.

Ainda, no início deste trabalho, partimos do pressuposto de que as políticas públicas são moldadas ao longo de sua implementação e que essas mudanças podem ocorrer tanto “no topo” da burocracia estatal, mas independentemente de alterações legislativas, quanto “na ponta” da implementação por meio do modo como os implementadores conduzem suas atribuições.

No presente capítulo, pretende-se avaliar as mudanças que o modelo de condicionalidades do Bolsa Família sofreu no decorrer dos anos. Em um primeiro momento, analisa-se o debate existente entre diferentes modelos possíveis, o qual reflete uma tensão constante na gestão do programa sobre esse assunto. Em seguida, analisa-se que mudanças são reveladas pelos atos normativos internos à burocracia, especialmente Instruções Operacionais e Portarias. Por fim, busca-se entender, por

meio da análise de estudos empíricos, as questões que têm surgido no acompanhamento das condicionalidades do Bolsa Família realizado em âmbito local.

No fim do capítulo, será sistematizada a relação entre o processo de mudanças pelo qual passaram as condicionalidades do PBF e a forma como ele coloca em questão o uso tradicional de algumas categorias do direito administrativo. Em linhas gerais, essas transformações aconteceram em uma dinâmica mais complexa do que o uso dessas categorias é capaz de explicar. A sucessão de Portarias que mudaram características estruturais das condicionalidades do programa não pode ser traduzida como mera sequência de atos administrativos, tampouco pode ser entendida como um exercício típico da “função administrativa”, uma vez que não decorreu de previsão legal, sendo transformada em lei apenas depois de concretizada a mudança.

Como será visto, o padrão mais recente de condicionalidades também não encontra explicação nos manuais de direito administrativo que trabalham apenas com a lógica da sanção e do comando-e-controle. Isso porque as consequências sobre os beneficiários que as descumprem funcionam mais como uma forma de alerta ao Poder Público do que como sanção sobre a família.

3.1 Diferentes modelos de condicionalidades: um debate constante

De acordo com Sátyro e Soares (2009, p. 14), “um dos pontos mais controversos do PBF é o acompanhamento das contrapartidas exigidas das famílias”. Isso porque essa questão contrapõe duas correntes da literatura: a primeira delas defende “serem as contrapartidas tão ou mais importantes que o benefício em si” (Sátyro e Soares, 2009, p. 14), uma vez que o Bolsa Família é um programa de “incentivo ao capital humano das famílias mais pobres”, e a outra sustenta que a transferência de renda é um direito e que “o PBF é, antes de tudo, proteção social” (Sátyro e Soares, 2009, p. 14), apontando que as famílias mais vulneráveis são as que têm maiores dificuldades para cumprir contrapartidas mais rigorosas (Sátyro e Soares, 2009, p. 14).

Os mesmos autores consideram que a exigência de condicionalidades pode estar presente tanto em programas de garantia de renda mínima quanto em programas focados na geração de oportunidades. A diferença em cada um desses casos deve

estar, contudo, na maneira como o cumprimento é cobrado. Em programas de geração de oportunidades, a transferência de renda deve estar acoplada a programas de trabalho e renda, sendo as condicionalidades um caminho para as famílias encontrarem as “portas de saída”. Nesse caso, as contrapartidas devem ser “ampliadas e duramente cobradas” (Sátyro e Soares, 2009, p.37). Por outro lado, em programas de garantia de renda mínima, as contrapartidas devem ser reduzidas e sua cobrança deve ser branda - do contrário, as famílias mais vulneráveis serão desligadas do programa. O modelo de condicionalidades adotado em um programa de transferência de renda parece estar, desse modo, diretamente relacionado à proposta política que o sustenta.

Os autores ainda apontam que o Bolsa Família estaria inicialmente distante dos dois extremos (garantia de renda mínima/geração de oportunidades), pois se ateve, ao longo do tempo, à cobrança de poucas condicionalidades, tendo desligado um pequeno número de famílias por descumprimento. Por outro lado, Sátyro e Soares (2009) consideram que o programa estaria migrando cada vez mais para um endurecimento na cobrança das contrapartidas⁹⁵. Eles apontam ainda que, apesar de um percentual bastante baixo de famílias ser desligado do programa por conta do descumprimento, “para quem tem uma visão de proteção social do PBF, as medidas tomadas são draconianas” (Sátyro e Soares, 2009, p. 15).

Além do PBF, outros programas de transferência de renda condicionada foram implementados em diversos países da América Latina. Cada um deles possui desenho institucional próprio e peculiaridades na forma de implementação das condicionalidades. Bastagli (2009) compara alguns programas desse tipo, especialmente os implementados no Brasil (PBF), no Chile (Programa Puente), na Colômbia (Familias en Acción), em Honduras (Programa de Asignación Familiar), no México (Progres- Oportunidades) e na Nicarágua (Red de Protección Social). Sua pesquisa revela que os modelos de PTRC variam quanto “à transferência de valores e cobertura, mecanismos de focalização, condicionalidades e configurações institucionais” (Bastagli, 2009, p. 4, tradução minha).

⁹⁵ Como se verá nos próximos itens, as evidências levantadas nesta pesquisa indicam um caminho inverso, havendo, nos últimos anos, um movimento para um modelo de condicionalidades mais flexíveis.

No que concerne especificamente às condicionalidades, a autora afirma existirem variações no que diz respeito a três elementos básicos: “quão centrais elas são para implementação do PTRC; sua definição em termos de exigências de comportamentos e grupos-alvo; e sua regulação da resposta ao não cumprimento” (p. 8, tradução minha). Em geral, os programas latino-americanos adotam condicionalidades nas áreas de educação e saúde, sendo que alguns elegem contrapartidas básicas, ao passo que outros contêm uma lista detalhada de tarefas que devem ser cumpridas pelos beneficiários⁹⁶.

Na perspectiva de Bastagli (2009), a centralidade das condicionalidades em um programa de transferência de renda pode ser observada a partir da relação entre a exigência do cumprimento da contrapartida e o recebimento do benefício. Assim, nos modelos em que elas são centrais, o benefício é pago apenas após o monitoramento e a verificação do cumprimento das condicionalidades⁹⁷. Quanto às consequências do descumprimento das condicionalidades, há programas em que elas são mais severas, de modo que o fato de o beneficiário não estar em dia com as condicionalidades leva a sua exclusão, encerrando a transferência de benefícios⁹⁸, ao passo que outros programas aplicam respostas gradativas – entre esses, também pode haver etapas mais ou menos flexíveis⁹⁹.

Da mesma forma, há programas mais focados no comportamento dos beneficiários e outros mais voltados à implementação de medidas para melhoria de serviços. No primeiro caso, há o risco de exclusão das famílias mais pobres e que mais precisariam da transferência de renda¹⁰⁰:

O desenho e a implementação da condicionalidade levantam preocupações sobre seu potencial para excluir beneficiários pobres

⁹⁶ No Chile, por exemplo, os beneficiários assinam um contrato em que se comprometem a cumprir 53 condicionalidades mínimas (Bastagli, 2009, p. 8). Para mais detalhes sobre as condicionalidades de cada um desses programas, ver Bastagli (2009, p. 25, tabela 6).

⁹⁷ Segundo o estudo de Bastagli, isso ocorre, dentre os países analisados pela autora, no Chile e no México. Cavalcante (2011), analisando o mesmo país, afirma que, nos programas de transferência de renda condicionada chilenos, as condicionalidades são monitoradas por visitas domiciliares. No México, são exigidas condicionalidades nas áreas de saúde e educação, monitoradas por coordenadores estaduais, havendo também um benefício incondicional para idosos a partir de 70 anos (Cavalcante, 2011, p. 110).

⁹⁸ Esse é o caso do Chile.

⁹⁹ No México, por exemplo, o descumprimento leva inicialmente à suspensão do benefício, depois a uma nova suspensão por tempo indeterminado e, por fim, pode ser suspenso definitivamente.

¹⁰⁰ Isso teria se confirmado no caso mexicano por meio da constatação de que os mais excluídos do programa são a população indígena e os extremamente pobres (Bastagli, 2009, p. 14).

– e trabalhar contra os objetivos do programa – quando a participação está sujeita ao cumprimento de condições prévias e quando o não cumprimento leva automaticamente à suspensão do pagamento do benefício. Nesses casos, beneficiários pobres com as maiores dificuldades em cumprir as condicionalidades, aqueles que enfrentam elevados custos de oportunidades determinados por baixos recursos e com acesso limitado a serviços, correm o risco de experimentar uma maior probabilidade de exclusão do programa (Bastagli, 2009, p. 14, tradução minha).

Alguns países adotam medidas para minimizar esses riscos, transferindo pagamentos aos provedores de serviços de educação e saúde¹⁰¹ ou verificando as razões do descumprimento das condicionalidades e oferecendo serviços direcionados às famílias que estão em situação de descumprimento por decorrência da falta de oferta de saúde e educação. Para Bastagli (2009, pp. 9 e 15), esse último seria o caso do Bolsa Família, programa em que o descumprimento seria antes entendido como uma “bandeira de vulnerabilidade”.

Essa função das condicionalidades é chamada por alguns autores de emissão de “sinais de alerta”¹⁰², uma vez que denunciam às autoridades famílias e regiões que enfrentam maiores dificuldades. Desse modo, a condicionalidade pode ser entendida também como um mecanismo de cobrança e responsabilização perante os órgãos públicos, partindo da noção de que a responsabilidade pelo descumprimento das contrapartidas não pode ser imputada ao beneficiário quando o próprio Estado não está exercendo seu papel de modo satisfatório. Fava e Quinhões (2010), por exemplo, entendem que as famílias que não cumprem com seus compromissos pela falta de oferta de serviços básicos podem mostrar ao poder público que estão enfrentando dificuldades. O autor e a autora afirmam que o descumprimento de condicionalidades, além de acarretar consequências para as famílias, também gera efeitos para os

¹⁰¹ Esse modelo é seguido em Honduras e na Nicarágua, havendo o risco de que o programa seja implementado apenas onde os serviços são providos, excluindo por essa via os grupos mais vulneráveis (Bastagli, 2009, pp. 6 e 15).

¹⁰² Lindert *et al.* (2007, p. 55), ao identificarem três papéis principais exercidos pelas condicionalidades nas políticas sociais condicionadas, incluem essa função. O primeiro deles é o de redução da transmissão intergeracional da pobreza por meio do incentivo ao acesso a serviços de educação e saúde. O segundo é o de emissão de “sinais de alerta” às autoridades, mostrando a elas as principais necessidades de famílias desamparadas ou em situação de risco. O terceiro refere-se à legitimação política, já que as condicionalidades atribuem uma noção de responsabilidade aos beneficiários.

gestores municipais que são “alertados da existência de famílias em maior grau de vulnerabilidade e risco social” (Fava e Quinhões, 2010, p. 77).

Em sentido semelhante, Cunha (2008, p. 7) aponta que as condicionalidades podem constituir uma espécie de “contrato” entre as famílias e o Poder Público no qual há três responsabilidades complementares. A primeira delas diz respeito à responsabilidade das famílias de cumprimento de uma agenda de educação e saúde. A segunda corresponde ao compromisso do Poder Público de prover esses serviços, considerando-se que a condicionalidade apenas pode ser exigida se tais direitos estiverem garantidos. A terceira se refere ao monitoramento do cumprimento ou, em outras palavras, ao monitoramento do acesso das famílias a direitos sociais básicos.

Cohn (2010) alerta, contudo, para a ambiguidade das condicionalidades na medida em que, ao mesmo tempo em que atrelam um não direito a direitos constitucionais, podem acabar responsabilizando as famílias pela situação de pobreza em que vivem e invadindo a esfera privada dos beneficiários por meio de um monitoramento tão intensivo que perde a perspectiva da influência sobre as políticas públicas de forma mais geral:

Em síntese, há a presença do perigo sempre iminente de transformar um meio – o monitoramento das políticas públicas nas áreas da saúde e da educação para esse público-alvo via condicionalidades – em um fim em si mesmo, como indicador da efetividade e eficiência do PBF (Cohn, 2010, p. 230).

Pelo cenário exposto até aqui, percebe-se que as condicionalidades exigidas podem servir a uma série de propósitos distintos, a depender do modelo e dos objetivos adotados em cada programa. Do mesmo modo, há diferentes visões acerca da forma como o Bolsa Família implementa e monitora as condicionalidades exigidas das famílias beneficiárias. Em parte, isso se explica pelo fato de que, desde o início, esse debate esteve presente entre os formuladores da política.

Além disso, tal divergência também se relaciona às mudanças que ocorreram por meio de Portarias internas que alteraram diversos aspectos das condicionalidades, refletindo uma flexibilidade do esqueleto normativo do PBF. Não foi a lei de 2004 que determinou o modelo de condicionalidades do programa. Na verdade, esse modelo continua em processo indeterminado de transformação, muitas vezes por

escolhas de burocratas em âmbito federal ou por ações dos burocratas “da ponta”, como será demonstrado a seguir.

3.2 O modelo de condicionalidades do Bolsa Família: um processo indeterminado

A discussão sobre o modelo de condicionalidades mais adequado aos objetivos do programa esteve presente desde o início do Bolsa Família. Letícia Bartholo (informação verbal)¹⁰³, secretária adjunta da SENARC, relata que houve um forte embate de perspectivas na criação do programa: de um lado, defensores de programas puros de transferência de renda com condicionalidades e, de outro, defensores da renda mínima.

Para os últimos, eram fundamentais alguns argumentos, tais como a impossibilidade de se impor condições ao exercício de direitos, o princípio constitucional da universalidade (que impediria tratamento diferenciado entre beneficiários e não beneficiários do PBF), o fato de que o maior problema do ensino no Brasil seria sua qualidade e não acesso e frequência e, por fim, a alegação de que o acompanhamento dos beneficiários seria um trabalho adicional, excedendo as funções regulares dos gestores municipais (Britto e Soares, 2010). No início do PBF, havia, inclusive, a expectativa de que ele fosse a primeira fase da implementação da Renda Básica de Cidadania, o que pode estar relacionado à escolha da SENARC para gerir o programa (Britto e Soares, 2010).

Cohn (2010) relata uma contraposição entre duas opiniões, sendo uma delas em defesa de um controle mais estreito do comportamento dos beneficiários e outra que sustentou que as condicionalidades não poderiam funcionar como “castigos”, constrangendo os beneficiários.¹⁰⁴ Essa última corrente, ao “ceder” às condicionalidades, teria visto a possibilidade de que elas servissem como “instrumento de aperfeiçoamento da implementação das demais políticas públicas”

¹⁰³ Entrevista concedida por Letícia Bartholo, Secretária Adjunta da Secretaria Nacional de Renda e Cidadania, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Brasília, 2012.

¹⁰⁴ Cohn (2010) relaciona a primeira corrente aos defensores do Fome Zero e a segunda aos que apoiavam o modelo do Bolsa Família. Apesar da defesa desse controle do comportamento dos beneficiários, o Fome Zero pretendia ser um programa de segurança alimentar e, desse modo, propunha ações transversais de caráter mais estrutural, incluindo, por exemplo, a articulação com programas de estímulo à agricultura familiar (Cohn, 2010, p. 221).

(Cohn, 2010, p. 221), em especial na saúde e na educação. A gestão das condicionalidades seria, portanto, instrumento de controle das políticas públicas e não das famílias. Tal posição estava atrelada à crítica de que as condicionalidades, se impostas de outra forma, poderiam transformar um direito em uma obrigação tutelada pelo Estado. Britto e Soares (2010, p. 13) também identificam esse embate e concluem que “de maneira engenhosa, na regulamentação adotada em 2005 os gestores do programa lograram conciliar diversas posições em jogo”. Isso porque teria sido adotado um modelo que permitiria transformar as exigências das condicionalidades em mecanismos para identificação de famílias mais vulneráveis.

Independentemente da concordância com esses relatos, como veremos mais à frente, apesar de previstas em leis e em Portarias, as consequências mais punitivas do descumprimento das condicionalidades não parecem ter alcançado patamares elevados.

Na formulação e implementação do programa, haveria também, segundo Cohn (2010), uma permanente disputa, tanto no interior do governo quanto na sociedade, entre dois paradigmas distintos: o chamado de “conservador” e “neoliberal”¹⁰⁵ e o “de bem-estar social”. No primeiro, além das condicionalidades terem viés punitivo, haveria também uma preocupação com as “portas de saída” de modo que se deixasse de “dar o peixe” o mais rapidamente possível por meio da imposição de prazos para que os beneficiários se desligassem do programa. Nesse caso, as “portas de saída” seriam delegadas às famílias, em contraposição à concepção do segundo modelo para o qual elas implicariam a articulação do PBF com outras políticas de cunho menos imediato e mais estrutural, a exemplo de políticas habitacionais, de microprodução agrária e de trabalho (Cohn, 2010, p. 223).

Na intenção de sistematizar as divergências que se colocaram em torno das condicionalidades no PBF, trabalharemos com dois tipos extremos para analisar o modelo de contrapartidas do programa: (i) cobrança mais rigorosa do cumprimento das condicionalidades ao mesmo tempo em que os efeitos do não cumprimento são entendidos enquanto sanções; (ii) cobrança mais flexível das condicionalidades e uso

¹⁰⁵ Cohn (2010), que participou de negociações de empréstimos com o BIRD, relaciona esse paradigma “conservador” ao apoio do BIRD ao PBF, que, segundo ela, aproveitaria os dividendos políticos na região se o PBF fosse implementado nesses moldes.

dos efeitos do descumprimento para identificação de vulnerabilidades locais e aprimoramento de políticas de assistência social, saúde e educação.

O primeiro deles assemelha-se ao modelo que Sátyro e Soares (2009) chamam de “geração de oportunidades” e Cohn (2010) de “conservador”, enquanto o segundo relaciona-se ao ideal de “garantia de renda mínima”, nos termos dos primeiro autores, ou de “bem-estar social”, na terminologia de Cohn (2010)¹⁰⁶. Ao que parece, o PBF não se encaixa em nenhum dos tipos extremos, ainda que exista um movimento de aproximação ao segundo. Os relatos acima mencionados indicam, inclusive, que essa função das condicionalidades enquanto “sinais de alerta” já fazia parte dos debates desde o início, porém foi sendo realmente incorporada à normativa do programa apenas com o passar do tempo por meio de um processo de aprendizado em parte impulsionado pela adoção da estratégia da chamada “busca ativa”, especialmente no Brasil Sem Miséria.

O estudo começa pela comparação entre as três Portarias que regulamentaram a gestão das condicionalidades no Bolsa Família (Portaria GM/MDS nº 551/2005, Portaria GM/MDS nº 321/2008, que revoga a de 2005, e Portaria GM/MDS nº 251/2012, que revoga a de 2008). As Portarias mostram-se instrumentos mais dinâmicos no processo de implementação de uma política pública e, nesse caso específico, sua análise revela um processo de transformação na gestão das condicionalidades, mostrando um PBF tendente à primeira categoria em 2005 e mais próximo da segunda categoria em 2012, com um momento de transição em 2008.

Tal constatação parte da comparação entre os seguintes fatores nos três momentos: motivação do ato; definição do significado de “gestão das condicionalidades”; condicionalidades exigidas; responsáveis pela gestão das condicionalidades; papel das Instâncias de Controle Social; integração com a SNAS; efeitos do descumprimento das condicionalidades; formas de recurso, situações não consideradas de descumprimento; e tratamento a famílias “sem informação”¹⁰⁷. A análise inclui também Instruções Operacionais, que são mecanismos de comunicação utilizados no interior do Poder Público para orientar gestores estaduais e municipais a respeito de práticas condizentes com a regulamentação. Quando há alterações em

¹⁰⁶ Ainda que esses modelos se relacionem às categorias de Sátyro e Soares (2009) e de Cohn (2010), foi feita a opção de utilização de categorias novas, pois elas derivaram diretamente da observação empírica realizada neste trabalho, que será apresentada em mais detalhes a seguir.

¹⁰⁷ As conclusões dessa comparação são sistematizadas, por portaria e por ano, na tabela 2.

Portarias ou outros instrumentos, por exemplo, são publicadas IO de modo a alertar esses gestores sobre a forma como devem realizar suas ações. Considerar esse tipo de material é importante porque, desde o início do programa, é atribuída grande relevância à atividade realizada pelo gestor local, como se vê, por exemplo, nos informativos do MS: “Gestor, você é peça fundamental para o sucesso do Bolsa Família no seu município. Acompanhe os beneficiários e esclareça as dúvidas das famílias para que todos os membros compreendam a importância de cumprir com as condicionalidades de saúde e de educação” (edição nº 8, 29/11/2005)¹⁰⁸.

A análise realizada mostra que apenas uma averiguação mais acurada das ferramentas jurídicas do PBF, e não o estudo restrito às leis formais, pode demonstrar que a escolha do modelo de condicionalidades do programa é um processo contínuo e em aberto.

3.2.1 Condicionalidades como sanção

O Decreto nº 5.209/2004, que regulamenta a lei de criação do Bolsa Família, deixou a cargo do MDS definir, em ato administrativo, a normatização da suspensão ou do cancelamento do benefício concedido. A primeira Portaria por meio da qual o MDS realizou essa incumbência impunha “sanções” às famílias em situação de descumprimento. Uma das atividades de gestão das condicionalidades foi, inclusive, definida como “repercussão gradativa da aplicação de sanções referentes ao descumprimento de condicionalidades sobre a folha mensal de pagamento do Programa” (art. 1º, §2º, IV, Portaria GM/MDS nº 551/2005).

De acordo com a Portaria, após uma notificação preventiva à família sobre o registro da primeira inadimplência, sem influência sobre o benefício, poderiam ser aplicadas, cumulativamente, as seguintes “sanções”: i) bloqueio do benefício por 30 dias; ii) suspensão do benefício por 60 dias; e iii) cancelamento do benefício. O bloqueio seria aplicado a partir do segundo registro de inadimplência, afetando uma parcela do pagamento a que faria jus a família. Já a suspensão, decorrente do terceiro registro de inadimplência, deveria afetar duas parcelas de pagamento. O cancelamento, por fim, seria imposto quando já aplicadas de forma acumulada duas

¹⁰⁸ Os informativos ficam disponíveis no sítio eletrônico do Ministério da Saúde no seguinte endereço: <http://nutricao.saude.gov.br/sisvan.php?conteudo=informes> (acesso em 12/05/2012).

suspensões, tendo como efeito o cancelamento das parcelas ainda não sacadas, a interrupção das parcelas subsequentes e o desligamento da família do programa.

As demais previsões da Portaria também delineavam um modelo mais rigoroso de monitoramento das condicionalidades na medida em que seus dispositivos revelavam todo um tratamento mais repressivo atrelado às consequências do não cumprimento. A própria motivação da Portaria estabelecia que as condicionalidades seriam “contrapartidas sociais que devem ser cumpridas pelo núcleo familiar para que possa receber o benefício mensal” (Portaria GM/MDS nº 551/2005), colocando o cumprimento como uma condição anterior ao recebimento do benefício e, de certa forma, uma relação de troca entre benefício e condicionalidade.

Se houvesse o cancelamento do benefício, uma nova concessão poderia ser obtida desde que passados 180 dias do cancelamento e se mantidas as condições de elegibilidade da família, bem como a disponibilidade orçamentária para a concessão de novos benefícios. Essa nova concessão dependia de uma última condição que parece mais restritiva (e talvez impossível de ocorrer): a inexistência de outras famílias elegíveis para o PBF, cadastradas e que ainda não recebessem o benefício.

Além dos casos de descumprimento, outra hipótese de aplicação das “sanções” dizia respeito à ausência de informação sobre a família. Ou seja, poderia haver bloqueio, suspensão e cancelamento do benefício de uma família se, dentro de um determinado período de tempo, não houvesse registro de informação sobre o acompanhamento de suas condicionalidades, a critério do MDS.

Nesse desenho, cada registro de descumprimento seria válido por 18 meses, após os quais registros anteriores seriam desconsiderados para a aplicação de sanções gradativas. As sanções poderiam, ainda, ser revistas pelo Gestor Municipal mediante apresentação de recurso pelo responsável da família.

Em situações de demonstrada oferta irregular ou inadequada de determinado serviço (ou por força maior ou caso fortuito), as sanções não poderiam ser aplicadas, possivelmente demonstrando uma intenção de responsabilizar o Poder Público por determinadas carências e não as famílias beneficiárias sem acesso a serviços básicos. Também não poderia haver registro para fins de aplicação de sanção se o descumprimento das condicionalidades fosse devidamente justificado pelo município, estando de acordo o MEC e o MS.

Além disso, a Portaria previa que as Instâncias de Controle Social conhecessem a lista de beneficiários em situação de descumprimento e acompanhassem as repercussões do acompanhamento.

Na vigência dessa Portaria, foi criado também o IGD, que, como descrito no capítulo anterior, pode ser visto como um mecanismo de incentivo para que os municípios orientem seus gestores a buscarem a melhor informação sobre as famílias. A medição da qualidade da gestão local para fins de IGD inclui, entre outros, “as informações sobre o cumprimento das condicionalidades da área de educação, apuradas conforme regulamentação vigente” e “as informações sobre o cumprimento das condicionalidades da área de saúde para as famílias do PBF, apuradas conforme regulamentação vigente” (Portaria GM/MDS nº 148/2006, art. 1º, §2º, III e IV).

3.2.2 Modelo de condicionalidades em transição

Em 2008, quando a Portaria nº 321 revogou a Portaria de 2005, a estrutura básica dos efeitos do descumprimento foi mantida, porém com algumas mudanças significativas. O termo “sanção” foi abolido e substituído por “efeitos do descumprimento”, alteração que, por si só, já parece indicar uma intenção menos rigorosa na aplicação desses efeitos. Na motivação da Portaria, além da afirmação das condicionalidades como meio de reforço do direito de acesso a políticas de saúde, educação e assistência social (algo que já estava, mesmo que em outros termos, presente na Portaria anterior), as condicionalidades passaram a ser apresentadas como caminho para “levar o Poder Público a assegurar a oferta desses serviços”. A Portaria ainda afirmava que o monitoramento adequado das condicionalidades seria uma forma de permitir “a identificação de vulnerabilidades sociais que afetam ou impedem o acesso das famílias beneficiárias aos serviços a que têm direito” (Portaria GM/MDS nº 321/2008, motivação).

No mesmo sentido, na definição de “gestão das condicionalidades”, foi incluído o inciso III ao artigo 1º, trazendo a noção de que a inadimplência com as condicionalidades poderia orientar a formulação de outras políticas: “Para os fins desta Portaria, gestão de condicionalidades compreende as seguintes atividades e procedimentos: [...] sistematização de informações sobre famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família - PBF em situação de descumprimento de condicionalidades

para subsidiar o acompanhamento por outras políticas públicas, de forma a reduzir as vulnerabilidades de tais famílias”. De um lado, a Portaria anterior já incluía nessa definição as medidas voltadas a propiciar às famílias condições de cumprir as condicionalidades e evitar a manutenção da situação de descumprimento. De outro, a ideia de que as informações sobre a situação de descumprimento *subsidiariam* o acompanhamento de outras políticas mostra-se nova.

Isso se reflete em Instruções Operacionais posteriores a essa Portaria. As IO SENARC/MDS nº 29/2009 e nº 36/2010, por exemplo, divulgam aos municípios orientações para identificação e registro dos motivos de baixa frequência escolar. Elas ressaltam a importância de uma ação articulada com o intuito de direcionar a atuação do Poder Público para melhorar a oferta da educação local: “A identificação do motivo é o ponto de partida para a ação do poder público, seja na viabilização da oferta adequada dos serviços, seja no encaminhamento da família a ações específicas de proteção social” (IO SENARC/MDS nº 36/2010). O acompanhamento das condicionalidades é, assim, o que dá início à movimentação do poder público na direção de mais e melhores serviços ou de encaminhamento das famílias a ações de proteção social - ao mesmo tempo, não está mais expressa a ideia de que o Poder Público irá “sancionar”.

Outro exemplo bastante ilustrativo da utilização das condicionalidades para aprimoramento de outras políticas pode ser visto na IO Conjunta SENARC/SNAS/MDS nº 3/2009, que orienta os municípios a encontrarem jovens em situação de descumprimento para inseri-los no programa Projovem Adolescente - Serviço Socioeducativo, que busca complementar a proteção social básica à família e reinserir o jovem no sistema educacional. Ou seja, a dificuldade em cumprir determinada condicionalidade pretende de fato fazer soar, no PBF, um “sinal de alerta” para favorecer a melhor focalização de uma outra política pública.

A Portaria GM/MDS nº 321, de 2008, regulamenta condicionalidades ligeiramente diferentes das anteriores. Foi inserida uma nova condicionalidade para adolescentes de 16 e 17 anos, que deveriam apresentar 75% (e não 85%) de frequência escolar. A frequência mínima de 85% em serviços sócio-educativos e de convivência para crianças e adolescentes em risco ou retirados de trabalho infantil também foi inserida entre as condicionalidades, incorporando a Portaria GM/MDS nº

666/2005, que, ao disciplinar a integração entre o PBF e o PETI, inaugurou essa condicionalidade, até hoje não prevista em lei.

Outra novidade importante diz respeito à definição dos responsáveis pela gestão das condicionalidades no Bolsa Família. Se, em um primeiro momento, eram a SENARC, os Estados e os Municípios, nesse segundo momento, é incluída também a SNAS. Tal modificação relaciona-se à inserção de uma condicionalidade nessa área e também pode refletir uma aproximação à assistência social. Enquanto na Portaria revogada a SNAS sequer era mencionada, nessa ela passa a ser responsável por realizar a coleta e o registro periódico das informações referentes às condicionalidades de assistência social. Ela também passa a informar e mobilizar gestores municipais de assistência social sobre os motivos de descumprimento encontrados, de modo a garantir a oferta de serviços e estimular o acompanhamento das famílias nessa situação. As Instâncias de Controle Social, por outro lado, parecem ter seu papel minimizado, limitando-se a “informar e orientar as famílias beneficiárias sobre seus direitos e responsabilidades no âmbito do PBF”.

Em relação aos efeitos, os três foram mantidos (bloqueio, suspensão e cancelamento), mas foi adicionada a aplicação de “advertência” a partir do primeiro registro, etapa importante para que o beneficiário saiba que está em situação de descumprimento¹⁰⁹. Foi incluída também uma previsão relativa às consequências sobre o Benefício Variável Vinculado ao Jovem (BVJ), que deveria ser atingido mesmo que as condicionalidades descumpridas não fossem aquelas previstas para os adolescentes de 16 e 17 anos. Em contrapartida, caso descumprida essa condicionalidade específica, apenas o BVJ deveria ser afetado. O prazo de dezoito meses entre o descumprimento e a aplicação do efeito seguinte também foi alterado em relação a essa condicionalidade, passando a ser de seis meses, o que significa que, a cada seis meses, os efeitos são “zerados”. Além disso, apenas três etapas de efeitos passam a ser aplicadas, havendo somente uma possibilidade de suspensão.

Foi mantida a possibilidade de recurso quanto às consequências do descumprimento, porém foi inserida a opção de reconhecimento, pelo gestor municipal e sem necessidade de interposição de recurso pela família, de erros no registro das condicionalidades, podendo o gestor requerer à SENARC a anulação dos

¹⁰⁹ A Portaria GM/MDS nº 344/2009 detalha o procedimento a ser adotado para cada tipo de efeito.

efeitos no histórico da família e sobre o benefício. No mais, foi reproduzida, ainda que em outros termos, a hipótese de não aplicação de efeitos por descumprimento quando houvesse “problemas de saúde ou outros motivos sociais reconhecidos pelo MDS, MEC e MS” desde que essas condições estivessem registradas nos sistemas de informação.

Foi reproduzida também a aplicação dos efeitos às famílias “sem informação” de cumprimento de condicionalidades, mas com uma redação mais enxuta, definindo-se apenas que a SENARC poderia bloquear, suspender ou cancelar benefícios de famílias nessa situação. A IO SENARC/MDS nº 25, de 2008, detalha essa previsão para as condicionalidades de educação, estabelecendo a aplicação dos efeitos se não houver informação nos últimos três períodos de acompanhamento (e não mais dois, como estava delimitado na Portaria anterior). No entanto, se houver registro de informação de ao menos um membro da família em idade escolar, a família não entra no grupo dos “sem informação”.

Já a IO SENARC/MDS nº 32, de agosto de 2009, sugere a realização de “busca ativa”, incluindo visitas domiciliares para os casos em que não há nenhuma informação quanto à frequência escolar. Se a ausência de informação for decorrência do fato de que crianças e adolescentes estão fora da escola e/ou sem matrícula, os gestores devem atualizar as informações no Cadastro Único, além de orientar as famílias sobre a importância do cumprimento das condicionalidades e de alertá-las para o risco de cancelamento do benefício.

A IO Conjunta SENARC/SNAS nº 8/2011, por sua vez, explica que o bloqueio do benefício nos casos de falta de informação sobre a frequência escolar serve para “mobilizar as famílias e facilitar a sua identificação para a realização dos procedimentos necessários para regularização da escola de seus integrantes e da sua situação no Programa”. Essa instrução explicitamente reforça o uso das informações coletadas nos períodos de acompanhamento como instrumentos para mapeamento de situações de risco, porém, por outro lado, pode haver um aspecto ainda atrelado ao primeiro modelo de condicionalidades no sentido de que se imputa ao beneficiário uma responsabilidade que deveria ser, na verdade, do Poder Público.

Para os fins da presente investigação, o mais importante é notar que a Portaria deixa transparecer uma concepção de condicionalidades diferente da que havia no ato

normativo anterior. A mudança no discurso oficial do MDS é percebida também em relatórios de condicionalidades publicados nos anos subsequentes. A noção específica de que as condicionalidades podem servir de ferramenta para o poder público perceber situações de maior vulnerabilidade e direcionar suas ações a partir desse diagnóstico está presente no Relatório de Condicionalidades do Programa Bolsa Família do primeiro semestre de 2010 (Brasil, 2010a, p. 4):

A gestão das condicionalidades consiste, no âmbito do PBF, não apenas no registro de informações sobre seu cumprimento e efeito nos benefícios, mas como uma estratégia para identificação das famílias que se encontram em maior vulnerabilidade e risco social e requerem, portanto, a realização de acompanhamento mais próximo por outras políticas (de saúde, educação, assistência social, trabalho e geração de renda, habitação, entre outras), de forma a serem atendidas em dimensões determinantes das vulnerabilidades, para além da insuficiência de renda. Além disso, a partir dos resultados das condicionalidades, possibilita-se a qualificação das ações nas áreas de saúde e educação, de forma a adequar a oferta dos serviços às situações identificadas.

O discurso oficial adota, ao que parece, a suposição de que o Bolsa Família desenvolveu mecanismos para identificar o descumprimento de condicionalidades e suas causas para qualificar ações nas áreas relacionadas. A IO Conjunta SENARC/SNAS nº 8/2011 também deixa explícita a intenção do MDS de extrair do monitoramento das condicionalidades uma contribuição para identificação de casos em que “o direito à educação não é exercido, principalmente por evasão escolar ou ausência de oferta de serviço educacional”.

De acordo com o desenho apresentado em documentos do programa, para que essa dinâmica de acompanhamento do contexto das famílias beneficiárias mais vulneráveis funcione, é preciso que os gestores municipais de fato visitem aquelas que estão em situação de descumprimento e busquem descobrir o motivo de tal dificuldade. Esse monitoramento deve coletar informações a serem comunicadas às secretarias de educação e de saúde estaduais e municipais.

As informações que relatam se as condicionalidades têm sido cumpridas ou não devem chegar ao MEC e ao MS para que as repassem ao MDS. Este último deve

consolidar o registro do acompanhamento das condicionalidades, organizar as informações recebidas e comunicar o gestor local, de modo que ele busque novamente as famílias em situação de descumprimento, formando-se a seguinte cadeia cíclica¹¹⁰:

Figura 1 - Fluxo de informações no Programa Bolsa Família

3.2.3 A consolidação de um novo modelo de condicionalidades?

Em 2012, quando a Portaria GM/MDS nº 251/2012 revoga a de 2008, algumas das principais mudanças dizem respeito à aproximação com a assistência social e à intensificação da intersetorialidade com a educação e com a saúde. Com relação à primeira, uma nova atribuição é conferida à SNAS, que passa a ter o dever de estimular que os municípios, além de acompanharem as famílias em situação de descumprimento, também registrem no Sistema Integrado de Gestão de Condicionalidades (SICON) a inserção dessas famílias no serviço socioassistencial de

¹¹⁰ Imagem retirada de apresentação do MDS sobre o PBF disponível em: http://www.ipc-undp.org/doc_africa_brazil/9.SENARC_Condicionalidades.pdf (último acesso em 10/01/2014).

acompanhamento familiar. Essa inclusão no SICON deve basear-se no número de efeitos por descumprimento, priorizando-se as famílias com mais suspensões. Assim, as próprias consequências do descumprimento podem ser interrompidas quando houver o registro de que acompanhamento socioassistencial da família e, mais do que isso, se a manutenção da transferência de renda à família for avaliada como necessária à superação da condição de vulnerabilidade. Tal interrupção pode durar até seis meses, prorrogáveis por mais seis, e, depois de finalizada, reinicia-se a atribuição de efeitos.

Outra importante mudança refere-se ao tempo decorrido entre um efeito de descumprimento e o seguinte, que passa a ser menor ou igual a seis meses para todas as condicionalidades (antes, o prazo era de dezoito meses para casos de descumprimento de condicionalidades por adolescentes de 16 e 17 anos e fixo em seis meses para famílias com crianças e adolescentes até 15 anos). Depois disso, os registros anteriores de descumprimento passam a ser desconsiderados para a aplicação dos efeitos gradativos. Ou seja, se a família ficar seis meses em situação regular, não pode ser advertida nem sofrer efeitos mais graves sobre o benefício.

Nessa nova Portaria, a suspensão pode ocorrer de modo reiterado, o que significa que, uma vez suspenso o benefício por dois meses, os próximos descumprimentos levam a novas suspensões, de forma a indicar uma maior situação de vulnerabilidade quanto maior o número de suspensões. O cancelamento do benefício em decorrência do descumprimento, por sua vez, apenas pode ocorrer quando a família estiver, ao mesmo tempo, em fase de suspensão, com o acompanhamento registrado no SICON e com novo descumprimento ocorrido após 12 meses contados do dia em que tiverem começado a vigorar essas duas situações concomitantemente. O cancelamento torna-se, portanto, um efeito residual e totalmente condicionado ao registro no SICON.

Os efeitos sobre o BVJ passam a ser padronizados em relação aos demais, inserindo-se mais uma possibilidade de suspensão antes do cancelamento. Por fim, as famílias “sem informação” continuam a poder ter seus benefícios bloqueados ou suspensos pela SENARC, mas a Secretaria não pode mais cancelá-los.

A identificação de público com perfil para acompanhamento de condicionalidades entre as atividades que definem a tarefa de “gestão das

condicionalidades” também se coloca como novidade. Algumas Instruções Operacionais, de 2010 a 2013, orientam estados e os municípios a estabelecerem parcerias (com Órgãos Públicos, Instâncias de Controle Social, Organizações Municipalistas e Organizações da Sociedade Civil), para a realização da “busca ativa” de famílias de baixa renda, com prioridade para as extremamente pobres, com o objetivo de incluí-las no Cadastro Único e promover a atualização cadastral¹¹¹. Às instâncias de controle social sequer é atribuída alguma função nessa nova Portaria.

Todas essas previsões parecem refletir uma importante mudança no modelo de condicionalidades, posto que, pela primeira vez, considera-se a possibilidade de que o corte do benefício seja mais prejudicial à família do que os efeitos previstos. Além disso, a gestão das condicionalidades do PBF aproxima-se ainda mais da assistência social, havendo uma forte integração do programa com a rede socioassistencial.

Provavelmente, essas alterações estão relacionadas à publicação do Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (Resolução CIT nº 7, de 10 de setembro de 2009, posterior à Portaria de 2008). Esse protocolo visa garantir um acompanhamento prioritário às famílias do PBF, do PETI e do BPC nos serviços socioassistenciais ofertados nos CRAS e nos CREAS, em especial as que estão em maior vulnerabilidade, o que, em geral, corresponde à situação de descumprimento. A NOB-SUAS de 2012 (Resolução CNAS nº 33/2012) também incorpora essa intenção ao atribuir aos municípios a responsabilidade de fornecer aos CRAS e CREAS as listas das famílias do Bolsa Família em situação de descumprimento de condicionalidades com bloqueio ou suspensão do benefício e monitorar a “busca ativa” dessas famílias, bem como o registro do acompanhamento para evitar efeitos do descumprimento (art. 94, IV).

De forma geral, os CRAS se concentram em locais com situações de maior vulnerabilidade social e realizam duas funções exclusivas e obrigatórias: a gestão territorial da rede socioassistencial de proteção social básica e a oferta do Serviço de

¹¹¹ Essas Instruções Operacionais são a IO SENARC/SNAS/SESEP/MDS nº 18, de 2013, a IO SENARC/SNAS/SESEP/MDS nº 18, de 2012, e a IO SENARC/SNAS nº 10, de 2011. Esse procedimento de “busca ativa”, definido como estratégia do Brasil Sem Miséria para “levar o Estado até onde o cidadão está, e não esperar que ele venha até o poder público”, já estava presente em normativas anteriores, porém com o intuito de encontrar beneficiários sem informação e não de incluir novas famílias no programa, como é o caso dessas três mais recentes.

Proteção e Atendimento Integral à Família (Brasil, 2013, pp. 20-21)¹¹². Os CRAS são acessados por procura espontânea, por “busca ativa” e por encaminhamento da rede socioassistencial. Esses centros atendem pessoas que enfrentam dificuldades no campo da assistência social, entre as quais se inserem: “crianças e adolescentes fora da escola”, “famílias elegíveis não inseridas nos programas ou benefícios de transferência de renda”, e “famílias em descumprimento de condicionalidades do Bolsa Família” (Brasil, 2011, p. 28 e Brasil, 2013, p. 35).

A utilização das estruturas estaduais e municipais da assistência social como *locus* para implementação do PBF expressam um maior entrelaçamento do programa com a construção do SUAS, algo que não estava previsto desde a criação do PBF, ao contrário da relação com a saúde e com a educação¹¹³ (Licio, 2012, p. 31). Em estudo realizado a partir de entrevistas com gestores do MDS, Coutinho (2013c, p. 9) percebe a existência de uma relação ambivalente entre o PBF e a assistência social, uma vez que o PBF conta com arranjo jurídico institucional próprio, mas se hibridiza no plano local com a rede de assistência social, em especial nos municípios mais pobres.

Esse protocolo também dispõe sobre a avaliação, por parte do gestor municipal, da pertinência da interrupção dos efeitos do descumprimento sobre o benefício. Segundo a IO nº 33/2009, que detalha os procedimentos da gestão municipal para registrar o acompanhamento familiar no SICON, a solicitação de interrupção temporária “deve ser realizada quando esse procedimento for considerado fundamental para a obtenção de resultados positivos no trabalho com as famílias” (p.3). Se houver essa interrupção, as famílias não deixam de ser acompanhadas pelas áreas de educação, saúde e assistência social. Além disso, o Protocolo prevê uma dinâmica de acompanhamento familiar mais particularizado para famílias que estão com suspensão do benefício por dois meses, devendo haver uma “busca ativa” específica para assegurar os direitos desses beneficiários.

Dados da IO nº 19, de 2013, revelam, contudo, que apenas 3,2% das famílias que sofreram efeitos de descumprimento de condicionalidades entre novembro de 2011 e julho de 2012 foram registradas no SICON (dos que sofreram o efeito de

¹¹² De acordo com o CENSO SUAS 2011, 95% dos municípios brasileiros possuem ao menos um CRAS (Brasil, 2013, p. 21).

¹¹³ Outra expressão dessa relação diz respeito ao fato de que “os beneficiários dos PBF têm sido cada vez mais priorizados no âmbito das ofertas dos serviços socioassistenciais” (Licio, 2012:31).

suspensão, a cobertura foi de 5%). Essa instrução chama a atenção para a necessidade de “ação conjunta e articulada entre a coordenação do Programa Bolsa Família, a área de gestão responsável pelas atividades de Vigilância Socioassistencial e as áreas de Proteção Social (Básica e Especial)” e estabelece procedimentos e fluxos tanto para a identificação de famílias em descumprimento quanto para que a elas seja dada prioridade.

Outra Instrução Operacional, a IO Conjunta SENARC/SNAS/MDS de nº 21/2013, traz novamente a preocupação com os casos “sem informação”. A instrução desenha todo um fluxo envolvendo diferentes atores (gestores do Bolsa Família/Cadastro Único, Escolas, CRAS/CREAS e Unidades de Saúde) e explica exatamente o que cada um deles deve fazer em casos de beneficiários que procurem atendimento para regularizar sua situação¹¹⁴. Esse fluxo parece mais complexo e sofisticado do que o que se via nas IO publicadas na vigência da Portaria anterior.

Outro fato importante desse momento foi a aproximação do PBF com o PME. Com a intenção de que os beneficiários do Bolsa Família tivessem um salto qualitativo na formação educacional, começaram a ser priorizadas escolas e creches com alunos beneficiários do PBF. A partir de 2012, essas escolas passaram a ser maioria no PME – houve um aumento de 35% do total para 54%, segundo informação da Nota Técnica (NT) SENARC/MDS nº 69, de 14 de março de 2013¹¹⁵. Paiva, Falcão e Bartholo (2013, p. 41) apontam que essa interlocução entre os programas é, inclusive, uma forma de indução para um ganho qualitativo na oferta de educação: “Trata-se de um forte mecanismo de indução para abertura de novas vagas e direcionamento das matrículas para as crianças de famílias beneficiárias do Bolsa Família”. Também houve uma interlocução com a saúde para integração entre o PBF e o Brasil Carinhoso, no qual uma série de ações voltadas à primeira infância foram focadas na saúde de crianças.

¹¹⁴ Essa explicação sobre o que cada um desses atores deve fazer considera sempre duas situações possíveis: “beneficiário perfil educação *com* matrícula na escola” e “beneficiário perfil educação *sem* matrícula na escola”. Apenas para exemplificar as atribuições, no primeiro caso, os gestores do Cadastro Único são orientados a confirmar a matrícula por meio de documentos comprobatórios ou contato direto com a escola; aos gestores dos CRAS/CREAS e da Saúde se recomenda que orientem as famílias para obtenção da matrícula na escola para, em seguida, procurarem o setor do Cadastro Único no município; aos gestores da Educação, sugere-se fornecer a matrícula e depois encaminhar também ao Cadastro Único para atualização da informação.

¹¹⁵ A Nota Técnica é um documento elaborado pela SENARC, publicado em 14 de março de 2013, que “apresenta balanço das ações do Departamento de Condicionalidades em 2012”. Esse material compila dados semelhantes aos “Relatórios de Condicionalidades” publicados em anos anteriores.

Percebe-se, nesse momento, uma aproximação não apenas com a assistência social, mas também com as demais áreas. Em abril de 2012, foi disponibilizado o “Painel de Indicadores de Condicionalidades”, composto por 141 indicadores baseados nos resultados consolidados pelo SICON, organizados desde 2009, em temas que envolvem todas as áreas: “vulnerabilidades sociais, acesso aos serviços, gestão da educação, gestão da saúde e gestão PBF”.

Essa concepção de condicionalidades que tem se consolidado no programa caminha ao lado do uso do diagnóstico de carências locais para melhor formulação de políticas. Tal concepção já podia ser observada na vigência da Portaria de 2008 quando, entre outros, o Protocolo de Gestão Integrada (2009) incumbiu ao MDS elaborar estratégias, em conjunto com os Municípios, o Distrito Federal e Estados, para sanar lacunas em âmbito municipal “quando a causa do descumprimento das condicionalidades for a falta de acesso das famílias aos serviços, ou ausência de oferta dos serviços pelo poder público” (art. 9º, IV). Em documento da SENARC deste ano (NT SENARC/MDS nº 69/2013), esse objetivo foi declarado como razão para as mudanças recentes em relação ao monitoramento das condicionalidades.

Outro exemplo ilustrativo desse tipo de função do acompanhamento das condicionalidades ocorreu no processo de aproximação com o PME, pois, como parte desse projeto, foi feito um estudo sobre a infraestrutura das escolas públicas, evidenciando-se ao Poder Público a necessidade de investimento em escolas rurais (NT SENARC/MDS nº 69/2013). Ainda, a adoção do critério de escolha de escolas com “maioria PBF” possibilitou o deslocamento da oferta de educação em tempo integral para territórios mais pobres, invertendo a lógica de expansão de serviços públicos, que, em geral, se dá nas escolas localizadas nos centros urbanos (NT SENARC/MDS nº 69/2013).

3.2.4 Transformação gradativa entre modelos

As transformações até aqui estudadas parecem ter sido gradativas, havendo em 2008 um momento de transição entre uma concepção de condicionalidades mais próxima ao primeiro modelo (“cobrança mais rigorosa do cumprimento das condicionalidades ao mesmo tempo em que os efeitos do não cumprimento são entendidos enquanto sanções”, como referido no início do tópico 3.2) e outra mais

afinada ao segundo (“cobrança mais flexível das condicionalidades e uso dos efeitos do descumprimento para identificação de vulnerabilidades locais e aprimoramento de políticas de assistência social, saúde e educação”, nos termos utilizados no início do tópico 3.2).

O percurso dessa transformação pode ser organizado da seguinte maneira:

	2005 (modelo 1)	2008 (transição)	2012 (modelo 2)

Consequências do descumprimento das condicionalidades	Sanção.	Sinal de alerta.	Sinais de alerta e registro de vulnerabilidades sociais.
Motivação declarada na Portaria	Cumprimento de condicionalidades como condição para o recebimento do benefício.	Descumprimento de condicionalidades como indicativo de vulnerabilidade social. Condicionalidades como meio de acesso a políticas e de fortalecimento da capacidade do Poder Público.	Descumprimento de condicionalidades como indicativo de vulnerabilidade social. Condicionalidades como meio de acesso a políticas e de fortalecimento da capacidade do Poder Público.
Efeitos sobre o benefício	Bloqueio (2º registro de inadimplência). Suspensão (3º registro de inadimplência). Cancelamento (depois de duas suspensões).	Advertência (1º registro de inadimplência). Bloqueio (2º registro de inadimplência). Suspensão (3º registro de inadimplência). Cancelamento (depois de duas suspensões).	Advertência (1º registro de inadimplência). Bloqueio (2º registro de inadimplência). Suspensão (3º registro de inadimplência e reiteradamente). Cancelamento em situação específica. Torna-se residual. Efeitos podem ser interrompidos por avaliação do gestor local.
Assistência Social	Não é mencionada.	Incluída como corresponsável pela gestão das condicionalidades.	Estimula municípios a registrarem no SICON a inserção das famílias no serviço socioassistencial de

			acompanhamento familiar Acompanhamento prioritário nos serviços socioassistenciais aos beneficiários do PBF.
Instâncias de Controle Social	Acompanham a lista de beneficiários em situação de descumprimento e repercussões do acompanhamento.	Informam os beneficiários sobre seus direitos e responsabilidades.	Parceiras para a realização de “busca ativa” para inserção de potenciais beneficiários no Cadastro Único.

Tabela 2: Transformação do modelo de condicionalidades no Programa Bolsa Família

Esse diagnóstico da existência de um processo de transformação converge com a conclusão da NT nº 69/2013, que indica uma intenção de maior responsabilização do poder público pela oferta de serviços básicos: “Com as novas regras, o poder público passa a assumir sua parcela de responsabilidade na identificação das dificuldades vivenciadas pelas famílias e na promoção do retorno do acesso aos serviços básicos de educação e de saúde” (p. 26).

É interessante notar também que essa função das condicionalidades já havia começado a se configurar ao longo do ano de 2009 por meio de Portarias, de Instruções Operacionais e do Protocolo de Gestão Integrada, porém foi incorporada ao Decreto nº 5.209/2004, que regulamenta o Bolsa Família, apenas em 2010 (por meio do Decreto nº 7.332/2010). Na nova redação, as condicionalidades são entendidas como forma de “identificar as vulnerabilidades sociais que afetam ou impedem o acesso das famílias beneficiárias aos serviços públicos a que têm direito, por meio do monitoramento de seu cumprimento” (art. 27. II) e como meio de “estimular as famílias beneficiárias a exercer seu direito de acesso às políticas públicas de saúde, educação e assistência social, promovendo a melhoria das condições de vida da população” (art. 27. I), em contraste com a previsão anterior, que as definia como “participação efetiva das famílias no processo educacional e nos programas de saúde que promovam a melhoria das condições de vida na perspectiva da inclusão social” (antigo art. 27, *caput*).

A aproximação com a assistência social, por sua vez, ainda não se reflete no decreto. Esse processo se torna evidente a partir da publicação do Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferência de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social, aprovado pela Comissão Intergestores Tripartite, da qual participam as três instâncias do SUAS: a União, representada pelo MDS, os estados, representados pelo Fórum Nacional de Secretários de Estado de Assistência Social (Fonseas); e os municípios, representados pelo Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (Congemas).

É possível notar, portanto, que estão em andamento mudanças relevantes no que diz respeito ao modelo de condicionalidades adotado pelo Bolsa Família e essas mudanças estão ocorrendo por meio de atos normativos editados no interior do governo federal, no topo da burocracia estatal¹¹⁶. Apenas posteriormente, elas são incorporadas à legislação ou, às vezes, sequer são introduzidas na lei ou no decreto que regulamentam o PBF, havendo alterações que se sustentam apenas em Instruções Operacionais e Portarias. Toda a mudança do modelo de condicionalidades, por exemplo, parece ter se dado por meio desses atos normativos do Executivo, sem qualquer tipo de interação prévia com o Poder Legislativo.

Essa dimensão de análise é interessante porque mostra que há métodos não tradicionais de construção e reconstrução do arranjo jurídico de políticas públicas. O mero estudo das normas (leis e decretos), ao menos nesse caso, certamente não traria informações essenciais para a compreensão do processo. Assim como percebido no estudo da criação do IGD, as alterações das condicionalidades também mostram ser de pouca utilidade a compreensão de que a ação da administração é sempre cronologicamente posterior e submissa à ação do legislador.

O estudo das condicionalidades do PBF mostra que possibilidades mais flexíveis do exercício da discricionariedade, longe de serem uma ameaça, acabam levando a um desenho mais condizente com o modelo de “garantia de renda mínima”, ampliando direitos ao invés de restringi-los.

¹¹⁶ A pesquisa aqui desenvolvida não abarca a dimensão dos atores sociais envolvidos nessa mudança. Certamente, as transformações nas políticas públicas derivam de escolhas políticas tomadas sob maior ou menor pressão social, mas o tema, por sua complexidade, exigiria uma outra pesquisa inteiramente voltada a esse objeto.

No capítulo 4, será analisado em mais detalhes como o estudo de caso do PBF pode ilustrar um descompasso de certas categorias do direito administrativo brasileiro e a dinâmica das políticas públicas. Antes, é importante questionar se essas mudanças percebidas no topo tiveram qualquer relação com procedimentos realizados na ponta da política pública, nos “burocratas de rua”.

3.3 A incorporação de mudanças “na ponta”

Neste tópico, pretende-se investigar as alterações do modelo de condicionalidades no Bolsa Família em âmbito local. Uma vez constatado que existe um processo gradativo de mudanças no “topo” do programa, parece importante testar o quanto essa metamorfose se reflete na “ponta”. O propósito desta parte do estudo não é exatamente sobrepor uma legislação a uma política, pois a constatação de uma discrepância entre a implementação e a formulação é esperada (Arretche, 2001). O próprio ponto de partida é diferente desse método já que são abordadas mudanças detectadas em processos de transformação menos convencionais do que o processo legislativo.

Espera-se, na verdade, além de compreender em que medida mudanças que vêm “de cima” se refletem na dinâmica local de implementação da política, também analisar o quanto a própria implementação pode ter servido para aprimorar a formulação a partir de experiências concretas de sucesso ou fracasso.

Alguns autores identificam a centralidade do papel dos “burocratas da linha de frente”¹¹⁷ e dos “burocratas de médio escalão”, sendo os primeiros entendidos como “funcionários que trabalham diretamente no contato com os usuários dos serviços públicos, como, por exemplo, policiais, professores, profissionais de saúde, entre outros” (Lotta, 2010, p. 35¹¹⁸) e os segundos como “gerentes, dirigentes, supervisores e agentes encarregados de operacionalizar as estratégias definidas nos altos escalões da burocracia, porém distanciados dos contextos concretos de implementação das políticas públicas no ‘nível da rua’” (Pires, 2012, p. 184).

¹¹⁷ O estudo frequentemente citado como referência nesse tema é “Street Level Bureaucracy”, de Lipsky (1980).

¹¹⁸ Nessa passagem, Lotta (2010) está explicando o pensamento de Lipsky (1980).

Os burocratas “de rua” podem estar tanto negando a execução dessa transformação quanto catalisando sua realização. A implementação de uma política pública, nas palavras de Arretche (2002, p. 4), “pode ser encarada como um jogo em que uma autoridade central procura induzir agentes (implementadores) a colocarem em prática objetivos e estratégias que lhe são alheios”. Assim, é preciso uma boa estratégia de incentivos para o sucesso dos programas e para a aproximação entre as intenções de formuladores e implementadores:

A implementação é, de fato, uma cadeia de *relações* entre formuladores e implementadores, e entre implementadores situados em diferentes posições na máquina governamental. Isto implica que a maior proximidade entre as intenções do formulador e a ação dos implementadores dependerá do sucesso do primeiro em obter a adesão dos agentes implementadores aos objetivos e à metodologia de operação de um programa (Arretche, 2002, p. 5)¹¹⁹.

No mais, busca-se testar também a importância do estudo da implementação da política “na ponta” para sua completa compreensão. Considerando-se o dinamismo das alterações ocorridas no PBF, entende-se que não investigar o programa dessa perspectiva poderia significar deixar de lado informações relevantes. Ainda que o PBF seja desenhado em âmbito federal, seu dia-a-dia é, em grande parte, coordenado pelos gestores municipais, que, dentro de certos limites, decidem a forma de colocar a política em prática.

Diller (2000, p. 1130), ao falar da importância da administração local em programas sociais do “welfare system”, apresenta o seguinte exemplo para ilustrar seu argumento de que “a administração não pode ser facilmente separada da política”: uma decisão política que determine a redução dos benefícios em 10% pode ser realizada de diferentes maneiras, incluindo a mudança nos critérios de elegibilidade, a imposição de novas condições para recebimento do benefício, entre outras. Esse tipo de ação viria de uma decisão pública e visível. A mesma meta poderia ser atingida, contudo, sem nenhuma dessas mudanças oficiais por meio de ajustes no comportamento da administração local, a qual poderia modificar o horário de

¹¹⁹ É importante reproduzir a ressalva da autora: não obstante a estrutura de incentivos seja essencial para a bem sucedida implementação de programas, há fatores inerentes à formulação que impactam o próprio desenho da estratégia, que, uma vez adotada, somente tem seus efeitos realmente conhecidos quando implementada a política (Arretche, 2002).

atendimento à população em centros específicos, mudar o local desses centros de áreas periféricas para áreas centrais, aumentar o tempo que um potencial beneficiário deve esperar para ser atendido, aumentar o número de páginas de formulários de atendimento, entre diversas outras medidas que não dependem de qualquer legislação ou regulação específica.

Essa relação parece fazer sentido no Bolsa Família, um programa que, como visto no tópico anterior, tem incumbido aos gestores locais a tarefa de detectar as maiores vulnerabilidades dos beneficiários, tendo em vista o aprimoramento de políticas de educação e saúde especialmente direcionadas às demandas dessa população. Com a Resolução CIT nº 7/2009, esse papel torna-se especialmente importante porque houve um aumento do poder decisório do gestor local, que passou a poder avaliar a pertinência da interrupção dos efeitos sobre os benefícios em casos de descumprimento de condicionalidades.

Na maior parte dos municípios brasileiros (74%), há uma subdivisão administrativa específica para a gestão do Bolsa Família (Brasil, 2011, p. 73). A gestão local do programa é, em geral, realizada pelo Gestor Municipal do Bolsa Família, que trabalha em parceria com outros atores (Gestor Municipal e Responsável Técnico da Saúde, Gestor Municipal e Operador Municipal Máster da Educação, Instância de Controle Social, Gestor do PETI e Centro de Referência de Assistência Social¹²⁰) visando implementar o Bolsa Família de maneira intersetorial. Assim, o Gestor Municipal do PBF deve exercer, entre outras, as tarefas de “articular, capacitar e mobilizar os agentes envolvidos nos procedimentos de acompanhamento das condicionalidades” e “realizar o acompanhamento sistemático das famílias com dificuldades, avaliando as causas e promovendo, sempre que necessária, a redução da situação de risco por meio da inserção da família em programas e ações voltados para combater os efeitos da vulnerabilidade identificada” (Brasil, 2009b, pp. 30-31).

Por meio do acompanhamento das condicionalidades, os gestores locais devem, portanto, tomar contato com a realidade dos beneficiários, tornando possível a identificação de insuficiências de determinados serviços públicos e situações de maiores vulnerabilidades. Ainda, de acordo com o que mostram os documentos

¹²⁰ Essa rede de atores é apresentada na apostila de capacitação sobre as Condicionalidades, produzida pela Secretaria Nacional de Renda e Cidadania/MDS (Brasil, 2009b, p. 30).

analisados, deve haver uma interface com a assistência social nesse processo, especialmente por meio do uso dos CRAS e dos CREAS. Tendo em vista o diagnóstico de que essas duas características têm sido absorvidas pelo desenho do Bolsa Família (ou seja, no “topo”), abrem-se duas frentes de análise: o uso das condicionalidades enquanto “sinais de alerta” e a aproximação do PBF com a assistência social.

O estudo da realidade do PBF nos diferentes estados e municípios brasileiros mostra-se um desafio bastante complexo por conta da heterogeneidade de organização, recursos disponíveis, infraestrutura, qualificação dos prestadores de serviços, entre diversos outros fatores. Nesse sentido, os municípios tendem a imprimir uma dinâmica própria ao processo de acompanhamento de condicionalidades, “haja vista as características específicas resultantes da interação entre diversos atores sociais bem como das distintas capacidades políticas e institucionais presentes nesse nível de governo” (Fundação Euclides da Cunha, 2013).

No mais, o PBF nem sempre convive com os mesmos programas sociais, podendo compor uma política local diversificada, em que cada programa municipal adota seus próprios critérios de elegibilidade e modelo de condicionalidades. Bichir (2011, p. 201) faz referência a essas diferenças ao descrever soluções locais criadas para lidar com estratégias nacionais do PBF, apontando até mesmo práticas municipais contrárias às diretrizes federais¹²¹.

A análise será baseada em dados obtidos a partir do monitoramento do acompanhamento das condicionalidades em âmbito local, assim como em pesquisas empíricas de pesquisadores que foram a campo investigar a prática das condicionalidades em diferentes municípios. Esses estudos empíricos utilizam a metodologia de entrevistas com gestores locais. Alguns deles foram publicados pela SAGI/MDS¹²², que organiza pesquisas realizadas por consultorias externas e pesquisadores selecionados em editais e disponibiliza suas versões resumidas com

¹²¹ Esse é o caso da gestão do PBF em Salvador, uma vez que os cadastradores pedem carteira de trabalho e/ou contracheque para conferir a renda das famílias – essa prática é contrária ao desenho nacional do Programa, o qual estabelece a verificação da renda apenas em casos em que os gastos declarados no Cadastro Único ultrapassam 20% da renda declarada e/ou há suspeita de fraude (Bichir, 2011, p. 207)

¹²² O índice de todas as publicações pode ser consultado no seguinte endereço: http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/simulacao/sum_executivo/pg_principal.php?url=ano_new (último acesso em 25/05/2013).

conclusões gerais¹²³. Esses estudos indicam questões importantes sobre a gestão municipal das condicionalidades, ainda que com a ressalva de que são experiências particulares vinculadas a determinados recortes temporais e espaciais.

O primeiro estudo utilizado como fonte foi realizado entre maio de 2011 e junho de 2012, abrangendo um município de pequeno porte no Rio Grande do Norte, um de médio porte no Ceará e um de grande porte em Pernambuco. O objetivo dessa pesquisa foi “analisar a situação social das famílias beneficiárias e investigar os motivos pelos quais algumas delas não cumprem as condicionalidades tal como configuram as exigências para participar do Programa” a partir da noção de que as vulnerabilidades social e econômica contribuem para o não cumprimento das condicionalidades (Pimenta, 2012, p. 2). A pesquisa busca entender ainda como as famílias beneficiárias lidam com os riscos e como essas famílias interagem com as redes de serviço (Pimenta, 2012, p. 4).

O segundo estudo, focado nas condicionalidades de saúde, foi realizado em dez municípios, sendo dois em cada região do país, selecionados de acordo com porte populacional e percentual de acompanhamento das famílias beneficiárias com perfil saúde. Foram analisados municípios de pequeno porte nas regiões Sul e Centro Oeste, de grande e médio porte no Nordeste e no Norte e metrópoles no Sudeste. Foram considerados, por região, um município acima e outro abaixo do percentual das condicionalidades de saúde definido no Pacto pela Saúde 2011 (ao menos 73%). Essa pesquisa baseia-se em entrevistas com atores locais importantes para a gestão do PBF e tem como principais objetivos compreender a dinâmica de acompanhamento das condicionalidades de saúde, identificar dificuldades nesse acompanhamento, mapear fluxos de informação no âmbito local e identificar os principais sistemas utilizados para acompanhar as famílias com “perfil saúde” (Fundação Euclides da Cunha, 2013, pp. 2-3).

O terceiro estudo também tem como foco a implementação das condicionalidades de saúde, porém foi realizado no município do Rio de Janeiro

¹²³ Essas publicações não correspondem às versões integrais das pesquisas, faltando uma análise mais meticulosa dos dados. Na tentativa de obter a íntegra desses estudos, fiz um pedido de acesso à informação ao MDS em 5 de novembro de 2013, o qual foi respondido por meio da Nota Técnica SAGI/MDS nº 77/2013 com a negativa de acesso justificada pelo argumento de que os relatórios completos “fazem a identificação dos respondentes e apresentam informações que foram coletadas sob a proteção da confidencialidade na divulgação dos resultados, ressaltando o compromisso ético de sigilo e confidencialidade desta Secretaria em não expor informações que de alguma forma possam identificar os respondentes [...]”.

(grande porte). Foi utilizado o método de entrevistas com profissionais de várias formações envolvidos com a operacionalização do PBF em oito unidades de saúde com o intuito de compreender os desafios da gestão local (Monnerat e Nogueira, 2011).

O quarto estudo, por sua vez, foi realizado em sete municípios da Paraíba tendo como foco as estratégias dos gestores municipais para o acompanhamento das famílias em situação de descumprimento das condicionalidades no PBF. A pesquisa considera dois eixos principais: as mudanças recentes nas atribuições dos gestores municipais e as possibilidades de efetivação dessas mudanças em nível municipal (Medeiros e Machado, 2011).

O quinto estudo inclui treze municípios do Maranhão escolhidos aleatoriamente e por sorteio alternando-se municípios de pequeno, médio e grande porte, além da metrópole São Luiz. Ele tem como base, além da análise documental, entrevistas com gestores estaduais e municipais, buscando compreender os processos de implementação das condicionalidades e do IGD (Silva e Guilhon, 2011).

Por fim, o último deles apresenta dados sobre implementação e gestão do PBF coletados com atores-chave do programa em 269 municípios¹²⁴. Será utilizado, mais especificamente, o “Relatório 6: Caracterização e Análise da Implementação Local do PBF”, o qual teve como objetivos específicos examinar o papel dos gestores municipais na gestão do PBF especialmente no que concerne às atividades de cadastramento, renovação, suspensão e desligamento das famílias beneficiárias, às experiências municipais com sistemas de inserção de informação sobre acompanhamento da frequência escolar e atividades no setor saúde e ao desempenho dos atores locais relevantes na gestão das condicionalidades (Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa, 2008, p. 12).

Também é utilizada como fonte uma pesquisa mais completa realizada em pesquisa de doutorado por Renata Mirandola Bichir. Nesse trabalho, Bichir (2011) se aprofunda na investigação das diferentes capacidades institucionais locais especificamente nos órgãos gestores da assistência social em São Paulo e Salvador. A autora realiza estudos a partir de entrevistas com os coordenadores locais de gestão de

¹²⁴ Esse amplo estudo oferece um bom panorama do funcionamento do Bolsa Família na ponta, uma vez que aborda 269 municípios, porém envolve coleta de dados de 2006 e 2007, não sendo a melhor fonte para análise do programa atualmente.

benefícios e outros informantes indicados por eles (excluindo assistentes sociais que trabalham nos CRAS) com o objetivo de “mapear as capacidades institucionais locais para o desenvolvimento do programa, bem como as interpretações particulares das normatizações federais para o PBF, além da relação com o MDS” (Bichir, 2011, pp. 200-201).

Será utilizado ainda outro estudo empírico, lastreado em entrevistas com gestores federais do MDS. Trata-se de pesquisa sobre os arranjos político-institucionais do Bolsa Família, centrando-se especialmente na interação do programa com o campo da assistência social (Coutinho, 2013c).

Outros materiais produzidos pelo MDS subsidiam este tópico, tais como: (i) os Relatórios de Condicionalidades organizados pela SENARC/MDS, que compilam, a partir das informações periodicamente recebidas, dados referentes ao acompanhamento das condicionalidades, cumprimento das contrapartidas, razões de descumprimento, entre outras (Brasil, 2010a)¹²⁵; (ii) o Censo do Sistema Único de Assistência Social – Censo SUAS de 2010 e 2011¹²⁶, que parte de questionários aplicados a gestores¹²⁷; (iii) o Plano de Acompanhamento da Gestão Municipal do PBF e do Cadastro Único, baseado no planejamento estratégico da SENARC e realizado pela Coordenação Geral de Apoio à Gestão Descentralizada (CGAD) com o objetivo de ampliar a avaliação da gestão municipal do PBF e mapear dificuldades e êxitos nessas gestões por meio do acompanhamento de 39 municípios entre 2009 e 2010; (iv) a NT SENARC/MDS nº 69/2013 com o balanço das ações do Departamento de Condicionalidades do MDS em 2012.

¹²⁵ Como o relatório mais recente publicado na página eletrônica do MDS apresentava dados de 2010, foi feito um pedido de acesso à informação ao MDS, em 25 de maio de 2013, para tentar obter informações mais atuais, requerendo acesso aos Relatórios de Condicionalidades de 2011, 2012 e 2013. A resposta informou que esses relatórios não haviam sido publicados nos anos posteriores a 2010, porém foram enviados dados brutos de 2011 a 2013, além da já mencionada Nota Técnica SENARC/MDS nº 69/2013, a qual apresenta um balanço das ações do Departamento de Condicionalidades da SENARC realizadas em 2012. Esse documento faz uma análise semelhante aos relatórios que costumavam ser publicados, fornecendo dados atualizados para a pesquisa.

¹²⁶ Esse levantamento é realizado desde 2007 pelo MDS, especialmente pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) e pela Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), além de outros atores da Política Nacional de Assistência Social, com o objetivo de “permitir a análise da implantação do SUAS em todo território brasileiro, suas dificuldades, desafios e avanços” (Brasil, 2013, p. 9).

¹²⁷ Esses gestores são dos CRAS, CREAS, Conselhos Estaduais de Assistência Social (CEAS), Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS) e Conselho de Assistência Social do Distrito Federal (CAS/DF), Gestão Estadual, Gestão Municipal e Entidades Socioassistenciais (Brasil, 2013).

3.3.1 Sinais de alerta?

De acordo com as conclusões sobre a possibilidade de que o programa esteja caminhando para um tipo de condicionalidades mais próximo ao que se chama de emissão de “sinais de alerta”, o monitoramento do descumprimento é um passo necessário para que seja possível a percepção de carências locais e consequente reestruturação de políticas públicas a partir desse diagnóstico. Como destaca Cunha (2008, p. 8), o acompanhamento familiar é uma atividade essencial, especialmente se articulado com educação, saúde e assistência social e entre União, estados e municípios: “essa concepção de condicionalidade, como reforço do direito de acesso das famílias, só se viabiliza se o acompanhamento das mesmas for compartilhado pelas três esferas de governo, com uma abordagem intersetorial”.

Apenas para contextualizar melhor a questão, os dados mais recentes sobre acompanhamento das condicionalidades, divulgados na NT SENARC/MDS nº 69/2013, mostram que 65,2% das famílias beneficiárias do PBF têm ao menos um integrante que faz parte do público para acompanhamento da condicionalidade de educação e 82,8% compõem o público com perfil para acompanhamento da condicionalidade de saúde.

Em relação ao monitoramento da frequência escolar de crianças e adolescentes entre 6 e 17 anos, em 2012, o percentual foi de 87,17%, sendo o maior índice desde 2009. Desses, 92,28% tiveram frequência acima do exigido e 7,72% tiveram frequência abaixo. Os “não localizados” representam 9,9% do público com perfil para acompanhamento. Processos de “busca ativa” resultaram na regularização da situação de 68,8% dos beneficiários nessa situação e, entre esses, “66,8% tiveram a escola identificada, 20,5% deixaram de ser público para acompanhamento ao longo do ano, 1,2% foram incluídos em acompanhamento familiar e 11,6% tiveram repercussão pelo descumprimento de condicionalidades”, não havendo nenhum caso de cancelamento, de acordo com a NT SENARC/MDS nº 69/2013.

O último relatório de condicionalidades divulgado pelo MDS, de 2010¹²⁸, introduz dados referentes aos beneficiários sem registro de informação e coloca que

¹²⁸ Alguns dados sobre condicionalidades são esporadicamente publicados em instruções operacionais, mas em 2010 foi o último ano em que um relatório de condicionalidades foi publicado nesse formato, de acordo com informação fornecida pelo MDS como resposta a pedido de acesso à informação em que foram requeridos relatórios de 2011, 2012 e 2013.

“a redução do universo de beneficiários com perfil educação sem registro de informação permanece como um desafio” (Brasil, 2010a, p.7). Naquele ano, quanto aos beneficiários de 6 a 15 anos sem informações, foi registrado um percentual de 14,3% e, entre os de 16 e 17 anos, de 22,7%, ou seja, 15,1% do total ou 2,65 milhões de alunos¹²⁹. Como visto nos tópicos anteriores, essa questão é importante porque a falta de informações pode levar a consequências sobre o benefício.

No que concerne aos motivos que têm justificado o descumprimento da condicionalidade de educação, o mesmo relatório divulga que os mais frequentes para alunos de 6 a 15 anos foram “motivo inexistente na tabela” preenchida pela escola (23,4%), “ausência por questão de saúde” (20,6%) e “escola não informou” (20,2%). Outros motivos relevantes foram “negligência dos pais ou responsáveis” (11,8%), “abandono escolar/desistência” (8,6%) e “desinteresse/desmotivação pelos estudos” (7,9%). Quanto aos alunos de 16 e 17 anos, os motivos mais frequentes são “concluiu o ensino médio” (31,3%), “abandono escolar/desistência” (25,6%), “motivo inexistente na tabela” (14,6%) e “escola não informou” (10,4%).

Os dados referentes ao acompanhamento das condicionalidades de saúde mostram um percentual menor do que da educação, mas maior do que os dos anos anteriores. Em 2012, o acompanhamento da agenda de saúde foi de 73,12%, o que significa um aumento de 8,64 pontos percentuais em relação a 2009 e de 1,27 pontos percentuais em relação a 2011¹³⁰ (NT SENARC/MDS nº 69/2013).

Já no que concerne aos efeitos, em 2012, foram registrados aproximadamente 360 mil efeitos de suspensão e 85 mil efeitos de cancelamento. No texto da NT SENARC/MDS nº 69/2013, reconhece-se o agravamento da situação dessas famílias: “assim, as famílias que já se encontravam em situação de vulnerabilidade ou risco social, o que dificultava o acesso aos serviços básicos de educação e de saúde, passam a ficar numa situação ainda mais difícil, devido à insuficiência de renda causada pelo

¹²⁹ Há um aumento da quantidade de beneficiários sem informação quando se compara com o ano anterior, o que o relatório justifica pelo “custo de transição das reformulações implementadas no Sistema Presença no início de 2010 com o objetivo de qualificar as informações da frequência escolar” (Brasil, 2010, p.8).

¹³⁰ Alguns estudos apontam que o acompanhamento das condicionalidades de saúde enfrenta uma série de problemas práticos. Currallero *et al.* (2010), por exemplo, afirmam que: “Mesmo com esses resultados, a existência de descumprimento e de famílias ainda não acompanhadas aponta para a necessidade de maior foco pela rede de atenção à saúde, pois demonstra um elevado grau de vulnerabilidade desses beneficiários”. (p.169)

efeito sobre o benefício” (p. 17). Do total de efeitos aplicados em 2012, 9,21% foram revertidos por meio de recursos interpostos contra a medida.

No mesmo ano, houve um aumento de 78,22% das famílias registradas no SICON em situação de descumprimento entre janeiro e dezembro. Esse número passou de 66.500 para 118.515 famílias, o que ainda é uma quantidade baixa no total, como se vê na informação de que o número de famílias incluídas no acompanhamento do SICON representa 18,79% das famílias com benefício suspenso.

O Relatório de Condicionalidades 2010 aponta que apenas 20,7% das atividades realizadas com as famílias no processo de acompanhamento familiar correspondiam a “visita domiciliar”. Ainda, chama a atenção o fato de 36,4% dos motivos para não cumprimento registrados no SICON terem sido marcados como “outro motivo”. Ou seja, as opções fornecidas pelo sistema ainda não dão conta de explicar o que tem acontecido com essas famílias.

Já o Plano de Acompanhamento da Gestão Municipal do PBF e do Cadastro Único, que acompanhou quase 40 municípios entre 2009 e 2010, detectou alguns problemas relacionados a deficiências no acompanhamento das condicionalidades: “acompanhamento familiar incipiente”, “não realização de busca ativa de famílias com benefícios bloqueados”, “centralização da gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único”, “baixa atualização do Cadastro Único”, “deficiência no registro da frequência escolar dos alunos da rede municipal e estadual de ensino”, “deficiência no registro/digitação dos dados referentes à agenda de saúde”, “desconhecimento das funcionalidades do Sicon”.¹³¹

Os dados apresentados até aqui sugerem que as condicionalidades têm sido acompanhadas pelos gestores, especialmente no campo da educação, em que o percentual de famílias acompanhadas chega a quase 90%. Por outro lado, a presença elevada das justificativas “motivo inexistente na tabela” e “escola não informou” para os casos de descumprimento da condicionalidade de educação podem ser considerados problemas na cadeia de informações descrita, uma vez que o programa talvez não esteja sendo capaz de detectar motivos que têm levado ao descumprimento, tampouco de obrigar as instituições de ensino a cumprirem com seu papel, que é fundamental para o diagnóstico das carências dos serviços de educação. O mesmo se

¹³¹ Informação obtida em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/gestaodescentralizada/plano-de-acompanhamento-da-gestao-municipal/questionario> (último acesso em 25/05/2013).

vê no mencionado desafio da redução dos beneficiários “sem informação”.

No mais, há indícios de que a situação de descumprimento não esteja sendo registrada no SICON com a frequência esperada (menos de 20% dos casos de suspensão do benefício), assim como a visita domiciliar ainda corresponde a um percentual baixo das atividades do processo de acompanhamento familiar. O registro no SICON e as visitas são partes fundamentais do modelo de condicionalidades mais recente, pois possibilitam a utilização das condicionalidades para detecção de vulnerabilidades locais¹³².

Outro ponto relevante diz respeito à qualidade da informação registrada no SICON. O fato de que as alternativas disponíveis no sistema não correspondem à realidade das famílias faz com que essa informação gerada na ponta seja de pouca utilidade para subsidiar a elaboração de políticas no topo. Na verdade, qualquer tipo de deficiência de registro pode comprometer essa funcionalidade das condicionalidades.

3.3.1.1 Acompanhamento das condicionalidades de saúde

Na análise do acompanhamento das condicionalidades de saúde, os estudos empíricos permitem perceber peculiaridades das situações locais que podem mostrar melhores ou piores estratégias a serem adotadas no desenho do programa em âmbito federal. Entre outros, eles mostram que a capacidade dos municípios de se estruturarem de maneira intersetorial e a organização dos serviços de saúde são questões centrais no acompanhamento das condicionalidades.

A pesquisa que analisou dois municípios por região do Brasil identificou fatores que estão atrelados a maiores ou menores índices de acompanhamento das condicionalidades de saúde. Nos municípios com alto percentual de acompanhamento, existe uma boa articulação intersetorial, de modo que a totalidade dos municípios que ultrapassaram a meta de acompanhamento das condicionalidades de saúde “possuem processos consolidados de articulação intersetorial envolvendo as três áreas – saúde, educação e assistência social – com reuniões sistemáticas e

¹³² Os dados tomados como base são de 2010, não sendo possível afirmar que refletem exatamente a realidade atual.

planejamento conjunto das ações relativas ao Programa” (Fundação Euclides da Cunha, 2013, p. 5)¹³³. Já nos municípios com menores índices de acompanhamento, falta coordenação entre as áreas, o que se vê pela existência de um período específico para atendimento dos beneficiários do PBF, não estando essa atividade integrada às demais ações de saúde (Fundação Euclides da Cunha, 2013, p. 4).

Em São Paulo¹³⁴, o acompanhamento dessas condicionalidades é dificultado pelo fato de que a saúde não repassa as informações com a regularidade necessária, algo que decorre, entre outros, da dificuldade de coleta e sistematização de informações sobre os beneficiários – por exemplo, o município não verifica se os vacinados em grandes campanhas de vacinação são beneficiários do PBF¹³⁵. No Rio de Janeiro, o mesmo problema é observado. De acordo com Monnerat e Nogueira (2011, p. 48), ainda que parte das famílias beneficiárias acesse as unidades de saúde com frequência, “a forma como o processo de trabalho está organizado não permite que se aproveite tal oportunidade para captar e acompanhar as condicionalidades e proceder ao registro de dados”.

Dados mais antigos também mostram a relação entre um certo vazio no acompanhamento das condicionalidades e a inexistência de coordenação intersetorial – por exemplo, 20,8% dos secretários municipais de saúde entrevistados na pesquisa que abordou 269 municípios não tinham acesso à lista de famílias beneficiárias do PBF ou não coletavam as informações necessárias para o acompanhamento das condicionalidades e, em apenas 46,1% dos municípios analisados, os gestores locais indicavam terem informações suficientes para realizar o acompanhamento das condicionalidades de saúde (Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa, 2008, p. 16).

Além disso, o maior acompanhamento das condicionalidades está relacionado ao modelo de organização dos serviços de saúde, segundo conclusões do estudo que abarca dois municípios de cada região do país. Tal acompanhamento tende a ser alto onde há ampla cobertura da Estratégia da Saúde da Família (ESF), uma vez que as

¹³³ A pesquisa indica que o PBF induziu a criação de instâncias e mecanismos de coordenação intersetorial em alguns municípios, ao passo que, em outros, já havia experiências consolidadas de articulação intersetorial.

¹³⁴ Nesse município, o percentual de acompanhamento de condicionalidades de saúde é significativamente menor do que o de acompanhamento das condicionalidades de educação – 14,8% das pessoas com “perfil saúde” contra 77,2% das crianças de 6 a 15 anos e 77,9% das crianças de 16 a 17 anos (Bichir, 2012, p. 226).

¹³⁵ De acordo com uma gestora local, a condicionalidade da vacinação nem deveria existir, pois a cobertura vacinal em São Paulo é praticamente universal (Bichir, 2012, p. 226).

visitas domiciliares por parte dos Agentes Comunitários de Saúde fazem parte da dinâmica da ESF, que prioriza ações de imunização e controle do cartão vacinal, acompanhamento pré-natal e acompanhamento do crescimento e desenvolvimento infantil (Fundação Euclides da Cunha, 2013, p. 7)¹³⁶. Por outro lado, nos municípios com baixo índice de acompanhamento das condicionalidades de saúde, constata-se maior rotatividade dos gestores e descontinuidade administrativa, além de que existem maiores deficiências na prestação do serviço¹³⁷.

Ainda, tanto nos municípios que realizam quanto nos que não conseguem realizar o acompanhamento das condicionalidades, há problemas de falta de atualização das informações do Cadastro Único oriundos de falhas no preenchimento do cadastro e da mobilidade territorial da população, o que dificulta a localização das famílias a serem acompanhadas. Nos grandes municípios, a essa dificuldade somam-se questões como a magnitude do total de famílias beneficiárias e a violência urbana. Já nos municípios menores, principalmente nos rurais, os principais entraves são problemas de acessibilidade aos serviços de saúde e a dispersão geográfica da população (Fundação Euclides da Cunha, 2013, p. 9).

A mesma pesquisa relata também que as maiores taxas de acompanhamento têm relação com uma concepção da administração local segundo a qual o monitoramento das condicionalidades é visto como estratégia para captação de famílias em situação de vulnerabilidade ou como parte do desenvolvimento da atenção à saúde (Fundação Euclides da Cunha, 2013, p. 8). Assim, outro fator relevante refere-se à diferença que se vê na forma como os municípios encaram o não cumprimento das condicionalidades. Os maiores desempenhos no acompanhamento das condicionalidades tendem a estar atrelados à percepção do descumprimento como “uma espécie de evento sentinela de uma situação de intensa vulnerabilidade social, impondo a construção de estratégias interventivas sólidas e intensivas para proteção das famílias” (Fundação Euclides da Cunha, 2013, p. 9).

Em contraponto, nos municípios que menos monitoram as condicionalidades,

¹³⁶ No estudo que abordou municípios no Ceará, no Rio Grande do Norte e em Pernambuco, também foi constatado, no campo da saúde, a “falta de vinculação dos beneficiários às Unidades Básicas de Atenção à Saúde” (Pimenta, 2012, p. 6), havendo necessidade de ampliação das equipes técnicas da Estratégia de Saúde da Família e dos Agentes Comunitários da Saúde (ACS).

¹³⁷ No caso do Rio de Janeiro, o profissional responsável por coordenar as condicionalidades de saúde do PBF exerce também inúmeras atribuições não relacionadas ao programa de modo que ele não consegue operacionalizar as ações prioritárias do Bolsa Família (Monnerat e Nogueira, 2011, p. 45).

há uma tendência de “atribuir à falta de interesse ou de responsabilidade das famílias no cuidado à saúde o motivo pelo descumprimento das condicionalidades” (Fundação Euclides da Cunha, 2013, p. 9). O estudo indica que, nessa situação, a suspensão imediata do benefício é vista como uma estratégia eficaz para fazer com que as famílias cumpram as condicionalidades.

No mais, no que concerne à percepção local sobre o acompanhamento das condicionalidades, verifica-se um índice menor onde o acompanhamento reveste-se de uma “concepção burocrática”, ou seja, está associado ao medo de perda de recursos do IGD, levando os municípios a adotarem “estratégias de emergência” para atingirem o patamar mínimo exigido. De acordo com a pesquisa, nesses casos, “o acompanhamento das condicionalidades se reduz ao cumprimento de uma exigência do Programa, mas com baixa repercussão em termos de melhoria de acesso aos serviços de saúde e mesmo da qualidade da atenção prestada” (Fundação Euclides da Cunha, 2013, p. 8).

Nos municípios da Paraíba, outra situação percebida foi que os profissionais que lidam cotidianamente com o programa entendem que o monitoramento das condicionalidades refere-se a dados de frequência escolar, deixando o campo da saúde de fora do trabalho de acompanhamento (Medeiros e Machado, 2011, p. 69).

Em municípios maranhenses, a debilidade dos serviços locais de saúde tem dificultado o cumprimento das condicionalidades¹³⁸ de tal forma que os beneficiários entendem que estão tentando cumprir sua parte no “acordo”, ao passo que o Poder Público não cumpre o que deveria (Silva e Guilhaon, 2011, p. 91). No que concerne mais especificamente ao uso dessas debilidades como “sinais de altera”, para os gestores de alguns municípios do Maranhão, os dados coletados no acompanhamento do descumprimento de condicionalidades não têm sido utilizados como subsídios para outras iniciativas de forma que tal acompanhamento “não tem servido como instrumento capaz de (re)orientar as Políticas Públicas” (Silva e Guilhaon, 2011, p.

¹³⁸ Em municípios do Ceará, Rio Grande do Norte e Pernambuco, também contata-se que a precariedade ou inexistência de serviços (não apenas de saúde, mas também de educação) é um outro fator que dificulta o cumprimento das exigências do programa, existindo duas razões centrais que levam as famílias ao descumprimento de condicionalidades: “capacidades dos beneficiários de se informarem, cumprirem e se adaptarem às regras do Programa” e “quantidade e a qualidade da oferta dos serviços públicos de saúde e educação” (chamados de fatores de ordem estrutural). (Pimenta, 2012, p. 3).

91).

Os estudos sobre as condicionalidades de saúde na ponta parecem levantar alguns pontos interessantes sobre a dinâmica de seu acompanhamento. Em primeiro lugar, talvez exista um descompasso entre o grau de intersetorialidade no topo nos anos mais recentes (com a aproximação do PBF ao PME e ao Brasil Carinhoso) e o que se vê em alguns municípios. O fato de municípios não aproveitarem seus atendimentos de saúde para colherem informações úteis ao PBF prejudica a obtenção dos dados necessários para dar início à cadeia de informações que se iniciaria em âmbito local para emissão de “sinais de alerta”.

Dessa forma, diferentes capacidades institucionais locais podem mudar significativamente a função do acompanhamento de condicionalidades em distintos municípios. Isso é resultado de uma combinação de fatores, que vão desde a limitação de recursos disponíveis até diferentes projetos políticos, como conclui Bichir (2010, p. 17):

O processo de implementação do PBF é afetado não só por seu desenho institucional, definido no plano federal, mas também pelas diferentes capacidades institucionais disponíveis no plano local – recursos humanos, capacidade de gestão e articulação entre diversos serviços e políticas, infra-estrutura disponível, entre outros aspectos –, e também pelos diferentes interesses políticos na maior ou menor coordenação dos programas locais de transferência com o programa nacional.

Os estudos permitem colocar também uma importante questão de qualidade de gestão. Em alguns casos, vê-se que o serviço de saúde não é acessível aos munícipes, o que desestimula (e por vezes impede concretamente) que beneficiários cumpram as condicionalidades. A falta de organização desses serviços impede não apenas o acesso do beneficiário, mas o próprio acompanhamento da condicionalidade, que depende, sobretudo, de atividades bem coordenadas e consistentes na ponta. Esse é o caso, por exemplo, das falhas do CadÚnico, que impedem que os beneficiários sejam encontrados. É o caso também da diferença que faz ter equipes da ESF bem estruturadas, que realizam visitas familiares, as quais são fundamentais para a compreensão da situação das famílias beneficiárias mais vulneráveis.

Essa análise permite problematizar o funcionamento das condicionalidades

enquanto mecanismo de detecção de problemas em serviços locais porque aponta fatores que dificultam que informações essenciais para essa dinâmica sejam coletadas. Por outro lado, a relação entre maiores índices de acompanhamento e a percepção dos gestores locais de que o acompanhamento das condicionalidades serve para descobrir quais são as famílias mais vulneráveis indica que a orientação federal condiz com o que é empiricamente observado em alguns municípios.

Ainda, é possível observar que os mecanismos de estímulo e incentivo precisam ser construídos com as gestões locais para que de fato tenham esse caráter. A adoção de “estratégias de emergência” com a finalidade de obtenção de um IGD mais elevado é ilustrativa nesse sentido, assim como o uso da suspensão do benefício como método para levar ao cumprimento das condicionalidades.

3.3.1.2 Acompanhamento das condicionalidades de educação

As condicionalidades de educação são, de uma forma geral, mais conhecidas pelos gestores municipais. No estudo dos municípios da Paraíba, constatou-se que, ao menos nesse universo, o descumprimento de condicionalidades é associado pelos gestores apenas a ações ligadas ao campo da educação (Medeiros e Machado, 2011, p.69).

Tanto em Salvador quanto em São Paulo, as parcerias para controle de condicionalidades são mais evidentes na área da educação do que da saúde (Bichir, 2011). Nos municípios do Maranhão, o acompanhamento do descumprimento de condicionalidades de educação também é melhor quando comparado ao acompanhamento das condicionalidades da saúde porque o espaço físico e as condições materiais são mais favoráveis (Silva e Guilhon, 2011, p. 92).

Bichir (2011, p. 235) associa o maior desenvolvimento da área de educação a prioridades escolhidas pelo governo federal, que “historicamente controlou muito mais as condicionalidades de educação do que as de saúde”¹³⁹. O município de São Paulo desenvolveu, por exemplo, um método de elaboração de mapas das crianças

¹³⁹ Lucía Modesto, quando Secretária Nacional de Renda e Cidadania (MDS), forneceu relato complementar no sentido de que a educação adaptou-se mais rapidamente às exigências de controle das condicionalidades do PBF do que a saúde. De acordo com a gestora, muitas escolas passaram a realizar o controle de frequência após o PBF, ao passo que o MS afirmava não haver necessidade de monitorar condicionalidade, pois a saúde já era universalizada (entrevista concedida em 31/3/2010).

vinculadas ao Bolsa Família e respectiva frequência escolar, além de listas indicando o descumprimento da condicionalidade e o risco de suspensão do benefício (Bichir, 2011, p. 226).

Ainda assim, as pesquisas mostram pontos críticos na estrutura institucional do Bolsa Família no que se refere ao acompanhamento das condicionalidades de educação, em sentido semelhante ao que se concluiu na análise da implementação do acompanhamento das condicionalidades de saúde. A pesquisa focada em municípios no Ceará, no Rio Grande do Norte e em Pernambuco, por exemplo, destaca a má qualidade dos dados das listas de frequência escolar sob a responsabilidade das escolas municipais, o que se expressa nas listas entregues com erros de registro de faltas e/ou fora do prazo; a falta de comunicação entre escolas e famílias; e a desatualização de dados sobre mudança de município e de escolas, especialmente na passagem do Ensino Fundamental I para o Ensino Fundamental II (Pimenta, 2012, p.6).

Os erros de registro de frequência escolar mencionados são importantes porque podem dar sinais de uma possível falta de articulação interna nos municípios, que prejudicaria o correto diagnóstico de problemas locais. Esses erros, que por vezes originam bloqueios injustos de benefícios, podem ter variadas explicações – desde problemas da escola para preencher as listas¹⁴⁰ até dificuldades dos cadastradores que alimentam o Sistema Presença na Secretaria de Educação. Ainda, como já percebido no Relatório de Condicionalidades do MDS, este estudo revela problemas de falta de registro de informação de beneficiários com perfil educação (Pimenta, 2012, p.10).

Há também lacunas na articulação entre a gestão municipal da educação e do PBF, não havendo, em quase dois terços dos municípios estudados na pesquisa que engloba 269 municípios, um representante da Secretaria de Educação na gestão do PBF e nas Instâncias de Controle Social. Tal pesquisa indicou dificuldades especialmente no fluxo de informações e na interação entre as gestões da educação e do PBF:

As dificuldades de atuação articulada entre as gestões municipais de

¹⁴⁰ Segundo o mesmo estudo, os erros de registro na escola podem estar relacionados à impossibilidade de obtenção de atestado médico em casos de falta motivada por problema de saúde, ao desconhecimento dos pais sobre as faltas de seus filhos à escola, ao desestímulo ao estudo por falta de professores e a dificuldades com transporte escolar (Pimenta, 2012).

educação e do PBF se apresentam, principalmente, na interação entre a gestão da condicionalidade de educação e do PBF e no fluxo de coleta e transmissão dos dados no município (Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa, 2008, p. 15)¹⁴¹.

Por ora, pode-se afirmar que também na área de educação a debilidade dos serviços em âmbito local prejudica o funcionamento desse modelo mais recente de condicionalidades na medida em que dificulta a primeira etapa da cadeia de informações. Se em diversos municípios as escolas sequer conseguem preencher de forma correta a lista de frequência, dificilmente as informações enviadas à gestão federal do programa vão corresponder às reais dificuldades locais. A questão da intersetorialidade também se repete, havendo um problema de integração entre a gestão do PBF e a coordenação das políticas de educação.

3.3.2 Aproximação com a assistência social?

Seguindo as conclusões do tópico 3.2, as condicionalidades do Bolsa Família estariam em uma espécie de “terceira fase”, que se diferenciaria da anterior ao buscar aproximar a transferência de renda da assistência social. Essa suposição converge com o apontamento de Bichir segundo o qual é recente o movimento do governo federal no sentido de utilizar o PBF como “eixo articulador da política de assistência social”, aproveitando o Bolsa Família como instrumento de estímulo à “implementação efetiva” do SUAS (Bichir, 2011, p. 20).

O PBF e a assistência social parecem integrados “na ponta” do programa, o que se vê principalmente nos espaços participativos e deliberativos institucionalizados. Segundo Coutinho (2013c, p. 33), o fato de tantas ICS serem conselhos municipais indica que “o PBF e a assistência estão amalgamados na ‘ponta’ de seus respectivos arranjos político-institucionais, onde se unem por meio do ‘guarda-chuva’ institucional do SUAS”. É interessante notar que esse entrelaçamento é mais intenso nos municípios do que na gestão federal do programa¹⁴², havendo uma

¹⁴¹ Os problemas de fluxo de informação nas condicionalidades de educação ocorriam também na implementação do Bolsa Escola, como afirma Bichir (2010, p. 118): “Esse programa [Bolsa Escola] previa ainda contrapartidas, tais como frequência escolar e cuidados básicos em saúde, porém a fiscalização dessas contrapartidas mostrou-se pouco eficaz, especialmente devido à falta de fluxo de informações entre os diversos órgãos responsáveis pela implementação dos programas”.

¹⁴² Coutinho (2013c, p. 16) atribui a menor interação entre PBF e assistência social no “topo” às

certa dificuldade de diálogo “no topo”, entre outros porque a concepção de transferência de renda não abarca todos os grupos populacionais vulneráveis (Coutinho, 2013c, p.18).

Nesse novo desenho das condicionalidades, as famílias em situação de descumprimento devem ser cadastradas na rede socioassistencial dos CRAS e CREAS, possibilitando a interrupção dos efeitos sobre os benefícios das famílias mais vulneráveis. Os CRAS e CREAS têm, portanto, um papel cada vez mais relevante na dinâmica local do PBF. Em alguns municípios, o CRAS é, inclusive, responsável pela realização do acompanhamento familiar e pela elaboração de parecer sobre esse acompanhamento. Em diversos locais, eles ainda estão em processo de expansão, mas configuram uma porta de entrada importante para a assistência social e para o Bolsa Família.

Mais de 60% dos CRAS atendem “famílias em situação de descumprimento de condicionalidades do Bolsa Família”, segundo dados de 2010 e 2011 (Brasil, 2011 e Brasil, 2013). Ainda, os CRAS utilizam as listagens de beneficiários de diferentes programas para planejar ofertas de serviços, sendo que as listas de beneficiários em situação de descumprimento têm ainda mais relevância: “o uso das listagens de famílias em descumprimento das condicionalidades de saúde e de educação do Programa Bolsa Família tem o objetivo primordial, da ordem de 62%, de realizar busca ativa priorizando o público da lista” (Brasil, 2013, p. 36).

O estudo focado nos municípios paraibanos constatou um melhor funcionamento do acompanhamento das condicionalidades em municípios de grande porte em que a coordenação do PBF faz parte da estrutura funcional da Secretaria de Desenvolvimento Social e realiza seus trabalhos no mesmo espaço físico da coordenação dos CRAS. Esse é o caso do município de João Pessoa, cuja experiência revela uma aproximação entre PBF e assistência social e uma ação mais integrada entre benefícios, serviços e transferência de renda. Essa situação contrasta com a realidade de Campina Grande, onde o PBF está institucionalmente vinculado ao gabinete do Prefeito e funciona em uma sede própria. Nesse município, existe um

seguintes razões: a) a assistência social é uma política pública universalizante, baseada na oferta de serviços de proteção social; b) a assistência social tem um histórico mais enraizado nos movimentos sociais; c) a assistência social é um campo mais autorreferenciado com *path dependence* própria; d) o PBF adota uma “blindagem” contra práticas clientelistas. Para mais detalhes sobre esse debate, ver Coutinho (2013c).

grande distanciamento entre a equipe responsável pelo PBF e os CRAS, o que acaba resultando em uma “redução da capacidade de acompanhamento das famílias, uma vez que os profissionais da assistência social vinculados aos CRAS não realizam atividades relacionadas ao PBF” (Medeiros e Machado, 2011, p. 63).

Mesmo nos locais onde CRAS e PBF estão mais próximos, há, em alguns casos, uma separação de atribuições dessas duas coordenações, o que dificulta o desenvolvimento de estratégias integradas de acompanhamento familiar. Por exemplo, no caso de João Pessoa, a coordenação do PBF entende que devem ser priorizadas visitas familiares a beneficiários em situação de descumprimento, especialmente se houver suspensão do benefício, porém as equipes dos CRAS afirmam que não seguem uma diretriz específica para a seleção de famílias a serem visitadas, priorizando aquelas que vivem mais próximas aos CRAS. A priorização às vezes acontece também em decorrência de denúncias, tendo a visita familiar um caráter mais de fiscalização e controle do que de detecção de situações de maior vulnerabilidade (Medeiros e Machado, 2011, p. 68).

A despeito da importância dos CRAS na gestão das condicionalidades do PBF, estudos analisados demonstram que eles enfrentam dificuldades para exercer suas atribuições e tendem a ser mais reativos do que proativos. Isso é um problema na medida em que pode afastar justamente as famílias mais vulneráveis e que mais necessitam da interrupção dos efeitos sobre o benefício, como indica a pesquisa aplicada em municípios do Ceará, de Pernambuco e do Rio Grande no Norte:

Tal contexto de fragilidade do acompanhamento das famílias do PBF por parte do CRAS, mesmo com a possibilidade de utilizar o módulo de acompanhamento familiar do Sicon para interromper os efeitos no benefício pelo descumprimento de condicionalidades, pode favorecer o caráter punitivo em função da suspensão do benefício, porque as famílias mais vulneráveis acabam sendo excluídas, pois não chegam até o serviço. É fundamental que sejam consideradas as dificuldades vivenciadas pelas famílias que não conseguem cumprir com as condicionalidades, bem como as reais condições que dispõem para atender tais exigências (Pimenta, 2012, p. 11).

Em alguns municípios, os profissionais dos CRAS e demais técnicos da assistência social encontram dificuldades práticas para realização de seu trabalho, como a sobrecarga de tarefas, a alta rotatividade dos profissionais, o acúmulo de funções, o envolvimento com diversos programas sociais diferentes, pouco conhecimento dos beneficiários sobre a possibilidade de acesso a esses técnicos, entre outros (Pimenta, 2012, pp. 5-7). Essa dificuldade também foi relatada nos municípios de pequeno porte da Paraíba, em que a escassez de pessoal tem levado ao acúmulo de tarefas e centralização de atividades, tornando difícil o desenvolvimento de práticas adequadas às diretrizes do programa (Medeiros e Machado, 2011).

Em Salvador, os lugares mais procurados pelo público beneficiário do PBF são as Centrais de Informação e Atendimento Social (CIAS) e não os CRAS. Nas CIAS, prevalecem funcionários terceirizados, que recebem capacitações e treinamentos constantes e são responsáveis pelo Cadastro Único, bem como pela gestão do PBF (Bichir, 2011, p. 205). Bichir (2011, p. 215) critica o fato de que essas instâncias passam ao largo da Administração Pública e acabam distanciando o PBF da integração à política de assistência social, além de que podem minar o desenvolvimento de capacidade institucional municipal para a implementação do programa.

Dados um pouco mais antigos registravam esse padrão de funcionamento em diversos municípios do Nordeste, onde, ao menos até 2008, havia firmas contratadas ou técnicos externos à equipe do PBF para a tarefa de preenchimento do Cadastro Único. Em outros, procedimentos de cadastramento e atualização cadastral sequer eram realizados, totalizando 27,3% dos municípios analisados que não realizavam os procedimentos recomendados pelo MDS. Ainda, as visitas familiares restringiam-se a 32% da amostra de 269 municípios (Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa, 2008, p. 13).

Por vezes, as metas de expansão do número de beneficiários impostas pelo governo federal fazem com que o cadastramento de novas famílias se sobreponha a outras atividades, tais como atualização cadastral, acompanhamento de condicionalidades e auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU), indicando que “possivelmente o governo federal pode estar demandando excessivamente dos governos locais, para além de suas capacidades institucionais” (Bichir, 2011, p. 212). Um gestor de São Paulo identifica esse problema ao apontar que o Bolsa Família

ainda está muito centrado no número de cadastros e pouco preocupado com o acompanhamento das famílias:

Como exemplo dessa visão, Francisquini menciona a flutuação no número de beneficiários nas séries de dados nos últimos quatro anos em São Paulo: há grande expansão nos números em janeiro, fevereiro e março, quando são concentrados os esforços de cadastramento para atingir as metas do MDS. Depois os números caem, principalmente devido à falta de acompanhamento da situação das famílias mais vulneráveis que, por uma série de razões, acabam não cumprindo as condicionalidades e terminam com o benefício suspenso (Bichir, 2011, p. 230).

Além disso, o MDS coloca o mesmo prazo para municípios com maiores e menores metas de expansão, não levando em consideração a questão da escala nos diversos municípios – nesse sentido, um entrevistado da pesquisa de Bichir, gestor de Salvador, afirmou: “O MDS vai muito de acordo com a necessidade deles, eles desconsideram a necessidade do município” (Bichir, 2011, p. 213). Outros gestores, de São Paulo, identificaram que o MDS determina processos de cadastramento que são verdadeiras “operações de guerra” (Bichir, 2011, p. 228), além de que centraliza decisões de modo excessivo, deixando aos municípios o papel de meros executores de tarefas (Bichir, 2011, p. 229).

Essas metas de expansão e cadastramentos dificultam a agenda de uma maior articulação entre o PBF e o SUAS, pois “acabam deslocando recursos – humanos, logísticos, financeiros – do atendimento integral às famílias para os esforços de novos cadastramentos” (Bichir, 2011, p. 231). O desequilíbrio entre a importância dada ao processo de cadastramento e o acompanhamento das famílias mais vulneráveis acaba afastando, na opinião do Coordenador da Gestão de Benefícios em São Paulo, o programa da política de assistência social (Bichir, 2011, p. 225). Além disso, faz com que municípios deleguem a tarefa de cadastramento seja para empresas contratadas, como em São Paulo, ou para funcionários terceirizados, como em Salvador, porque os CRAS não conseguem sozinhos cumprir as metas impostas (Bichir, 2011, p. 232).

Outro problema enfrentado diz respeito à grande separação entre a gestão de informações do programa e a execução de ações diretas junto ao público beneficiário. A análise de municípios paraibanos de médio porte demonstrou a existência de “dois

programas separados, um ‘PBF sistema de informações’ e um ‘PBF execução de ações’” (Medeiros e Machado, 2011, p. 63). Isso acontece porque o programa depende, para muitas ações, de sistemas de gerenciamento de informação, o que faz com que os técnicos que sabem lidar com esse tipo de ferramenta tenham uma participação de alta relevância no programa. Por outro lado, os profissionais que mais dominam as diretrizes do programa e são responsáveis pelos serviços não se apropriam dessas ferramentas, que são fundamentais para o controle de diversas ações realizadas (atualização de base de dados e cadastros e uso de senhas para bloqueio e desbloqueio dos benefícios, por exemplo) (Medeiros e Machado, 2011, p. 64).

Essa dependência de técnicos que dominem uma tecnologia específica causa consequências ainda mais graves, pois procedimentos simples, como o acesso a informações contidas nas ferramentas de gestão do MDS, não podem ser realizados em algumas localidades. Com isso, a comunicação entre os ministérios e os municípios, que se dá por meio dessas ferramentas, fica prejudicada (Medeiros e Machado, 2011, pp. 63-64). Na Paraíba, quase todos os gestores e técnicos do PBF revelaram não conhecer ou usar inadequadamente o SICON (Medeiros e Machado, 2011, p. 69).

Nos municípios em que esse corpo técnico é insuficiente ou inexistente, os próprios coordenadores do PBF recolhem e sistematizam informações, o que pode ser positivo para a gestão do programa entrar em contato com os beneficiários, antecipando-se na identificação das famílias em situação de descumprimento, porém também pode abrir espaço para que certas famílias sejam favorecidas em detrimento de outras sem lastro em um critério objetivo de maior ou menor vulnerabilidade social (Medeiros e Machado, 2011, p. 66). Isso leva a crer que, em alguns municípios, falta um equilíbrio entre situações de, em um extremo, existência de “dois programas” (um técnico e outro executivo) e, no outro extremo, casos de centralização de trabalhos de diferentes naturezas em um mesmo gestor.

Informações relativas ao processo de cadastramento de famílias mostram, ainda, que existe uma dificuldade de acesso a esses potenciais beneficiários. Isso porque há áreas em que os gestores não conseguem entrar, seja porque são de difícil acesso, dominadas pelo tráfico de drogas ou porque apresentam baixa concentração de pobreza. Existe também uma dificuldade de se atingir a população em situação de rua, uma vez que o cadastramento requer a apresentação de um número de Cadastro

de Pessoa Física (CPF) (Bichir, 2011, pp. 213-215). Em São Paulo, os gestores do programa percebem a necessidade de desenvolvimento de novos mecanismos de identificação de famílias mais vulneráveis, especialmente a partir do fortalecimento dos CRAS, que detêm um conhecimento técnico local relevante (Bichir, 2011, p. 220)¹⁴³.

Existe, ainda, um problema de integração entre sistemas de diferentes áreas¹⁴⁴. O sistema do Cadastro Único é, por exemplo, diferente do sistema do Projeto Presença do Ministério da Educação, assim como o DATASUS é distinto do SUAS Web e os atendimentos médicos são feitos a partir do número do cartão do Sistema Único de Saúde (SUS) e não do NIS, dificultando ainda mais a integração (Bichir, 2011, p. 226). Esse problema está relacionado à convivência entre diferentes programas sociais, mas sobretudo a dificuldades de interação entre secretarias.

Em municípios com menos de 50.000 habitantes no Norte e no Nordeste, é mais comum a falta de formalização da coordenação intersetorial, informação que indica a existência de “dificuldades e obstáculos para o cumprimento dos fluxos de procedimento que requerem a interação entre a gestão local do programa e as áreas de educação, saúde e assistência social” (Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa, 2008, p. 13). Em São Paulo, essa interação parece ser fraca, especialmente entre a assistência social e a saúde (Bichir, 2011, p. 227). Os gestores paulistas possuem diferentes opiniões a respeito das causas e soluções desses problemas de interação – alguns apontam que a falta de integração está relacionada ao relacionamento entre os “funcionários de nível de rua” enquanto outros entendem que existe um problema mais profundo de diferentes concepções de políticas sociais (Bichir, 2011, p. 227).

Outro fator que pode mostrar problemas de integração entre o PBF e a assistência diz respeito ao desconhecimento dos gestores locais quanto ao Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferência de Renda no âmbito do SUAS. De acordo com Medeiros e Machado (2011, p. 70), “em todos os municípios pesquisados [sete município da Paraíba], os gestores/técnicos demonstraram

¹⁴³ Bichir (2011, p. 218) relata um histórico de desenvolvimento de mapas, tendo o geoprocessamento se iniciado na gestão de Marta Suplicy, para identificação de regiões mais vulneráveis em São Paulo. Destaca-se nessas iniciativas o Mapa da Vulnerabilidade Social da População da Cidade de São Paulo, o qual, visando detalhar as situações de vulnerabilidade, “partia do princípio que as políticas públicas devem ter caráter territorial, isto é, devem ser desenhadas de modo a contemplar a grande diversidade das situações sociais das várias regiões do município”.

¹⁴⁴ Bichir (2011, p. 206) aponta que, excepcionalmente, isso não ocorre em Salvador porque há uma boa relação entre as secretarias.

desconhecimento no que se refere às mudanças nas atribuições do gestor do Programa Bolsa Família”. A pesquisa constata ainda que os gestores, por falta de conhecimento e de capacidade para cumprir suas atribuições em relação ao programa, não têm utilizado a opção de cadastrar as famílias em situação de descumprimento para interrupção temporária do efeito sobre o benefício (Medeiros e Machado, 2011, p. 70). Mais grave ainda, frente a casos de falta de informações atualizadas sobre os beneficiários, é recorrente, nesses municípios, o uso do bloqueio temporário do benefício como estratégia para induzir o comparecimento dos que estão com pendências cadastrais ou com dados inconsistentes (Medeiros e Machado, 2011, p. 67). Um dos gestores entrevistados nessa pesquisa chega a afirmar que, em um determinado município, eles têm suas “próprias condicionalidades” (Medeiros e Machado, 2011, p. 67).

Analisando os aspectos do processo de acompanhamento do cumprimento das condicionalidades apresentados até aqui, a questão da sobreposição de tarefas parece relevante porque o governo pode estar dando prioridade à inserção de novos beneficiários no programa em detrimento do cuidado com as famílias já beneficiárias. Isso dificulta a incorporação da função das condicionalidades para realização de direitos e o trabalho conjunto com a assistência social, o que pode ser ainda mais prejudicial em municípios menores ou menos estruturados.

Outro ponto importante que se depreende dos estudos diz respeito ao fato de que os municípios criticam a centralização no governo federal, entendendo que as demandas locais são pouco consideradas na definição de metas do programa e que aos municípios resta apenas executar algo em cuja formulação não foram envolvidos. Parece haver, nesse sentido, um certo problema de diálogo entre as esferas e talvez pouca coordenação interfederativa.

Assim como visto nos itens anteriores, os municípios enfrentam dificuldades de execução do programa. Na relação com a assistência social, isso pode levar a um entrave porque acaba sendo necessário delegar a função de cadastramento a técnicos externos à gestão da assistência social e do PBF. Uma atribuição essencial para o funcionamento do programa é, assim, colocada nas mãos de pessoas que não passaram pelos mesmos processos de formação e não seguem os mesmos parâmetros dos gestores públicos. Ainda, a realização de visitas domiciliares por esses atores parece estar aquém do esperado em um programa que busca utilizar o

acompanhamento das condicionalidades como ferramenta de percepção de maiores vulnerabilidades sociais.

Mesmo quando as funções mais importantes não são delegadas, faltam meios para que os gestores locais efetivem a interlocução entre o PBF e a assistência, como se vê pela relevante informação de que, ao menos em alguns municípios, a dinâmica de proteção às famílias mais vulneráveis e que estão com a entrega do benefício interrompida não tem se efetivado. Em algumas localidades, os gestores sequer conhecem o SICON e a possibilidade de registrar famílias em situações mais críticas. Em outras, os efeitos sobre os benefícios são propositalmente utilizados para fazer com que os beneficiários compareçam para resolver suas pendências.

Feitas essas análises, cabe retomar a tabela apresentada no tópico anterior, na qual faltava a linha relativa às condicionalidades.

Ferramenta	Possibilidade de superação de problemas históricos	Abertura a mudanças e flexibilidade	Concessão de incentivos e estímulos	Ressalvas
Condicionalidades	Exige diálogo intenso entre entes federativos, estimulando a descentralização. Baseia-se em uma lógica de acesso a direitos – e não favores – distanciando o programa de uma concepção clientelista.	Transformações significativas de modelo ao longo dos anos por meio de Portarias e Instruções Operacionais sem que sejam validadas em processo legislativo.	Incentiva beneficiários a estarem em dia com a agenda de saúde e com a frequência escolar e eles não são punidos se não cumprirem. Influencia no desenho das políticas públicas de educação e saúde, que passam a direcionar maior atenção aos beneficiários do PBF.	No momento mais recente, atribui ao gestor local a responsabilidade de avaliar a necessidade de interrupção do benefício, o que pode abrir espaço para práticas clientelistas. O processo de incorporação de mudanças não se dá com a mesma velocidade no topo e na “ponta” da política.

Tabela 3: Características das condicionalidades do Programa Bolsa Família

De modo geral, as conclusões obtidas nos tópicos sobre a função das condicionalidades enquanto sinais de alerta e sobre a aproximação do PBF com a assistência social revelam que os municípios ainda estão pouco preparados para fazer um uso mais sofisticado das condicionalidades.

Como se depreende do estudo de Bichir (2011), talvez o governo federal esteja exigindo mais do que as capacidades institucionais dos municípios podem responder. Isso se deve, pelas informações levantadas nas pesquisas citadas, a diversos fatores: (i) há pouca estrutura para fazer funcionar o fluxo de informações sobre as razões que levam os beneficiários ao descumprimento; (ii) há problemas de articulação intersetorial, o que compromete que educação e saúde comuniquem suas carências e que o PBF dialogue com a assistência; (iii) a necessidade dos recursos do IGD leva à adoção de “estratégias de emergência”; (iv) a falta de pessoal faz com que metas de expansão do programa se sobreponham ao acompanhamento familiar; (v) gestores locais têm pouco conhecimento sobre as diretrizes do programa, desvirtuando o significado das condicionalidades para utilizar a possibilidade de corte do benefício como “ameaça”.

Por outro lado, todos esses problemas reforçam a necessidade de que as condicionalidades sinalizem carências locais. Em um exercício de conexão entre o que foi visto e a possibilidade de que a implementação da política venha afetando sua formulação, pode-se aventar a hipótese de que a mudança de modelo decorra justamente do diagnóstico da falta de capacidade administrativa em diversos municípios. Em outras palavras, talvez o fato de que o acesso à educação, à saúde e à própria assistência seja debilitado em municípios de maior e menor porte tenha levado o programa a adotar esse novo sentido para as condicionalidades.

Os estudos utilizados como base não fazem, contudo, uma comparação entre “antes” e “depois”. Quer dizer, eles partem de recortes temporais recentes, dificultando a tarefa de perceber se o cenário que se tem hoje é um avanço em relação ao que se tinha antes. De todo modo, faz sentido a afirmação de que as mudanças “no topo” ocorrem em um ritmo mais acelerado do que “na ponta”. A explicação para isso poderia ser objeto de uma nova pesquisa, mas possivelmente existe uma relação entre a quantidade de atores que precisam ser envolvidos em âmbito local para que uma mudança tenha aplicabilidade, enquanto, em âmbito federal, a negociação e a composição de interesses parecem menos complexas.

Essa diferença de ritmos talvez se torne ainda maior com a integração entre o PBF e o SUAS se considerarmos que o SUAS tem uma cultura de implementação de políticas mais demorada por conta da maior necessidade de pactuação e acerto com um público bastante diversificado (informação verbal)¹⁴⁵. Ao mesmo tempo, talvez o uso da estrutura da assistência social possibilite que o PBF opere mais “de baixo para cima”.¹⁴⁶

Se o programa contivesse mais ferramentas amparadas em sanções punitivas, em uma lógica “de cima para baixo”, talvez os municípios fossem mais “obedientes”, porém mecanismos desse tipo não combinariam com o desenho jurídico-institucional estudado até aqui, o que faz com que, de certa forma, seja esperado que as mudanças demorem a ser incorporadas na “ponta”.

O foco desse capítulo sobre o modelo das condicionalidades revelou que o esqueleto jurídico-institucional do Bolsa Família tem características complexas, como o fato de que os efeitos do descumprimento de condicionalidades não podem ser traduzidos como “sanções” em seu sentido punitivo. Assim, uma racionalidade preocupada em entender apenas o que é proibido e o que é permitido e, mais do que isso, que considera que todos os atos que fogem ao padrão geram uma consequência negativa, não explica o papel das condicionalidades enquanto incentivo. O desenho mais recente das condicionalidades está embasado em uma racionalidade de estímulos tanto ao beneficiário quanto ao Poder Público cuja tradução em termos de categorias do direito não é usualmente encontrada em manuais. Trata-se de uma forma de funcionar que prescinde de imperativos de comando-e-controle.

A relevância da estratégia de “busca ativa” demonstra ainda a necessidade de articulação entre diferentes atores, incluindo um papel fundamental das ICS. Esse entrelaçamento entre governo e sociedade funciona por uma lógica distinta daquela que sustenta categorias do direito administrativo que supõem uma relação de subordinação do particular à administração (por exemplo, “ato administrativo”,

¹⁴⁵ Esse argumento de que o SUAS possui uma cultura de negociações mais demoradas do que o PBF foi colocado em entrevista concedida por Paulo Jannuzzi, Secretário de Avaliação e Gestão da Informação, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Brasília, 2012.

¹⁴⁶ Na visão de Paulo Januzzi, isso se relaciona também à flexibilidade para transformações – para o gestor federal, sem a interlocução com o SUAS, o PBF provavelmente não teria passado por tantas mudanças quanto passou (entrevista concedida por Paulo Jannuzzi, Secretário de Avaliação e Gestão da Informação, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Brasília, 2012).

“contrato administrativo”, “serviço público”, entre outros)¹⁴⁷.

Além disso, o desenho do programa permite que diferentes formatos sejam testados e que ele se adapte ao mesmo tempo em que é efetivado. O processo que ocorreu com as condicionalidades é bastante ilustrativo desse argumento e pode indicar a existência de um direito reflexivo e processual, questão que será aprofundada no próximo capítulo.

¹⁴⁷ Esse argumento será trabalhado no capítulo 4, principalmente a partir de Sundfeld (2013).

CAPÍTULO 4 – DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS

No presente capítulo, pretende-se reunir ideias apresentadas nos capítulos anteriores que ilustram, a partir do estudo do caso do Programa Bolsa Família, haver um distanciamento entre a perspectiva que em geral é adotada nos manuais de direito administrativo e a dinâmica de implementação das políticas públicas. Parte-se da premissa de que essa perspectiva trata de conceitos jurídicos de modo isolado e estático, sem situá-los no dinamismo que marca o funcionamento das políticas públicas. Esse argumento tem como base a observação do PBF, que revela processos que, em boa medida, não poderiam ser descritos a partir de uma leitura mais tradicional do direito administrativo. Isso porque essas categorias trabalham com abstrações e generalizações que não apreendem ou capturam minúcias e particularidades da dinâmica complexa da implementação das políticas públicas.

É provável que esse distanciamento derive do fato de que os manuais de direito administrativo cumprem uma função didática e buscam tornar uma disciplina complexa mais compreensível ao estudante de direito por meio de categorizações simples e abstratas. Assim, eles não pretenderiam descrever nem explicar a dinâmica das políticas públicas porque não se proporiam a isso.

No entanto, os manuais de direito administrativo são constantemente consultados por gestores públicos, que buscam uma orientação jurídica para suas ações. Esses gestores queixam-se de lacunas quando procuram nesses manuais subsídios para tomar decisões e justificar suas escolhas¹⁴⁸. Retomando-se a analogia utilizada na introdução deste trabalho, os manuais acabam constituindo um instrumento de pouca utilidade na “caixa de ferramentas” dos juristas que operam as políticas públicas¹⁴⁹.

Há, enfim, um anacronismo em certas categorias do direito administrativo brasileiro, que se reflete em noções que têm sido “descritas (e criticadas) como

¹⁴⁸ Bruno Câmara (informação verbal) apresenta críticas à forma como o direito brasileiro não é construído a partir da observação de boas práticas, o que tem um forte impacto sobre a adequação da regulação ao cotidiano da gestão de uma política pública (entrevista concedida por Bruno Câmara, advogado e gestor na SENARC/MDS, Brasília, 2010).

¹⁴⁹ Isso leva, inclusive, a uma cisão entre os que operacionalizam a implementação das políticas e os que se dedicam a estudá-las, o que gera um certo paradoxo, pois, como regra, aqueles que acumulam expertise teórica sobre as políticas que estudam não as operam.

limitadas tanto em termos de capacidade explicativa teórica, quanto em termos operacionais, isto é, como ferramentas para a resolução de problemas concretos” (Coutinho, 2013a, p. 187). Ou seja, essas categorias, ao menos da forma como constantemente apresentadas, carregam consigo problemas de duas ordens: epistemológica e prática. O direito administrativo, enquanto disciplina que visa, entre outros objetivos, orientar a ação do Estado nas políticas públicas tem dificuldades até mesmo para dar o primeiro passo nesse sentido, qual seja, descrever e explicar essas políticas.

Tais problemas se devem principalmente ao fato de que falta aos manuais uma dimensão de análise aplicada que dê à implementação das políticas públicas centralidade na análise. Em outras palavras, pode-se dizer que apenas por meio de um estudo dedicado ao itinerário de implementação das políticas públicas seria possível construir explicações jurídicas mais aderentes à realidade da administração. E é por não estar no escopo desses manuais a realização de estudos aplicados que suas categorias possuem pouco potencial explicativo e apresentam um descolamento entre a maneira dinâmica como o direito é operado em uma política pública e a forma estática como ele é sistematizado.

Essa constatação decorre diretamente do estudo de caso realizado nos capítulos anteriores, o qual revela aspectos do funcionamento das políticas públicas “para além dos manuais”. O Bolsa Família, ainda que se aproveite de elementos que já estavam presentes em programas que o antecederam, traz questionamentos às categorias com as quais uma determinada abordagem do direito administrativo costuma trabalhar. O programa tem passado por processos paulatinos e contínuos de construção e reconstrução, muito mais dinâmicos do que sugerem definições estanques de conceitos como “ato administrativo”, “separação de poderes”, “discrecionalidade”, entre outros.

Com essa observação, não se pretende, no entanto, criticar todo o sistema teórico do direito administrativo nem recriar suas categorias. Deseja-se apenas demonstrar, a partir de um caso concreto, que há um desajuste entre algumas explicações jurídicas tradicionais e a prática das políticas públicas. Parte-se especificamente de elementos extraídos de um estudo de caso sem a pretensão de dizer como seria um direito administrativo *melhor* - a intenção é somente apontar por

que algumas das leituras que temos hoje são incompatíveis com a realidade da implementação das políticas públicas.

É importante frisar, ainda, que o PBF é entendido como um *exemplo* de uma racionalidade jurídica da administração que parece estar presente em outras políticas públicas. O PBF não seria, assim, uma exceção, sendo antes ilustrativo de algo que vem sendo percebido em um diagnóstico mais abrangente¹⁵⁰. Essa racionalidade, que não tem sido observada em manuais, diz respeito mais a uma mudança na forma como ferramentas jurídicas antigas se relacionam e interagem e menos às transformações das ferramentas em si.

A seguir, serão sistematizados alguns pontos centrais desse “direito administrativo tradicional” e será apontado de que forma eles divergem da realidade do direito das políticas públicas (representado aqui pelo caso do Bolsa Família). Assim, para cada aspecto identificado dentre as “categorias de manuais”, algum tipo de contraposição será apresentada, partindo-se sempre do caso concreto analisado e dos exemplos que o Bolsa Família forneceu ao longo da pesquisa. Os argumentos defendidos neste capítulo serão, em parte, ilustrados por citações de manuais de direito administrativo para que se possa exemplificar os problemas com maior precisão. O objetivo é apenas indicar como certos conceitos usualmente apresentados são incapazes de explicar e descrever uma política pública atual como o PBF (e não criticar os autores citados e suas obras).

4.1 Limitações dos manuais de direito administrativo para explicar políticas públicas

a) Separação de poderes e princípio da legalidade

Em geral, os manuais de direito administrativo definem esse ramo do direito como o “conjunto de normas e princípios que regem a atuação da Administração Pública” (Medauar, 2012, p. 40)¹⁵¹. As categorias do direito administrativo

¹⁵⁰ Autores como Schapiro (2013), Coutinho (2013b), Sundfeld (2013) e Bucci (2006a) indicam a existência dessa racionalidade em outras políticas. Tal argumento será apresentado de modo mais completo na conclusão do trabalho.

¹⁵¹ Há diferentes definições do conceito de “direito administrativo”. A sucinta definição de Medauar (2012) sintetiza elementos comuns a outras, como as de Araújo (2010), de Meirelles (2012) e de Di

apresentadas nesses manuais englobam, entre outras, noções ligadas à relação entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, especialmente por meio de categorias como “função administrativa”, “legalidade” e “vinculação e discricionariedade”. A conexão entre esses termos pode ser resumida na ideia de uma cadeia na qual:

O Executivo exerceria uma *função administrativa*, atuando sempre sob a legislação feita pelo Poder Legislativo (*princípio da legalidade*) e sob o controle do Judiciário, salvo quanto ao exercício da margem da liberdade que lhe seja deixada pela lei (*discricionariedade*, o contrário de *vinculação*) (Sundfeld, 2013, p. 21).

Dessa divisão dos poderes, deriva também a classificação de funções do direito administrativo, sendo elas “função legislativa”, como produção de normas gerais e abstratas, “função judicial”, enquanto atuação imparcial que depende de provocação externa, e, novamente, “função administrativa”, qual seja, a atuação estatal residual e burocrática subordinada às leis e ao controle dos juízes (Sundfeld, 2013, p. 27). Araújo (2010, p. 151), por exemplo, considera que a função de legislar é “primária” enquanto a de administrar é “complementar” à legislativa. Assim, o autor afirma que “legislar é criar o direito e administrar, gerenciando serviços públicos, sob o princípio da legalidade estrita, é aplicar a lei aos casos concretos” e sustenta que “essa posição de complementaridade ou subserviência (portanto, de instrumentalidade) da atividade administrativa é quase unânime entre os autores”¹⁵².

O estudo aqui desenvolvido coloca em xeque essa divisão estanque. Isso porque, como visto, a administração também exerce a função legislativa, desempenhando “um amplo papel normativo, fazendo normas gerais e abstratas (*os regulamentos*), semelhantes às leis em vários aspectos importantes” (Sundfeld, 2013, p. 29).

Pietro (2011), autores que acrescentam ainda outros aspectos, tais como a finalidade da atuação da administração, a definição do que e de quem compõe a Administração Pública *etc.*

¹⁵² Há, contudo, autores que discordam da concepção de Araújo. Medauar (2012, p. 53), por exemplo aponta que a divisão entre funções tem sido questionada “sobretudo porque a função administrativa talvez nunca tenha se limitado a só executar a lei ou a só executar a lei de ofício”, identificando um amplo rol de atividades que a Administração pode exercer além da mera execução da lei. Bandeira de Mello (2010, p. 31) também apresenta uma visão mais crítica dessa divisão ao afirmar que: “Esta trilogia não reflete uma verdade, uma essência, algo inexorável proveniente da natureza das coisas. É pura e simplesmente uma *construção política* invulgarmente notável e muito bem sucedida, pois recebeu amplíssima *consagração jurídica*”. Ao mesmo tempo, Bandeira de Mello (2010, p. 35) defende que o critério que define as três funções é um critério formal, entendido como “aquele que se prende a características impregnadas pelo próprio Direito à função tal ou qual”.

Alguns autores reconhecem que o Executivo “participa” da função legislativa “quando dá início a projetos de lei, quando veta projetos aprovados pela Assembleia, quando adota medidas provisórias, com força de lei, previstas no artigo 62 da Constituição, ou elabora leis delegadas, com base no artigo 68” (Di Pietro, 2011, p.53). Essa concepção, ainda que menos estanque, dá a entender que o exercício da função legislativa pelo Executivo se daria em hipóteses bem delimitadas. Na verdade, contudo, o estudo de caso do PBF mostra que o exercício de múltiplos tipos de funções pelo Executivo extravasa essas possibilidades, sendo, inclusive, central e corriqueiro no modo de agir da administração na implementação das políticas públicas. Essas políticas se dão sob uma lógica mais experimental por meio da qual a administração constantemente cria e concretiza mudanças.

No caso do PBF, esse papel normativo é exercido por meio de uma figura que, na hierarquia dos atos normativos, talvez esteja ainda abaixo do regulamento. Isso porque algumas mudanças que se dão por meio de Portarias sequer pretendem *regulamentar* uma lei aprovada no exercício da função legislativa (o IGD, por exemplo, foi *criado* por meio desse instrumento). É curioso notar que uma norma que, em tese, teria menor potencial vinculativo acaba por exercer, na realidade de um programa social, uma função de definição de atribuições e objetivos a serem cumpridos. As Portarias, e até mesmo as Instruções Operacionais, são respeitadas pelos atores envolvidos e dão origem a mudanças concretas antes que elas passem por discussões legislativas (e, às vezes, sequer passam, como no caso das condicionalidades).

O caso das condicionalidades do Bolsa Família foi ilustrativo nesse sentido, uma vez que, a partir de um mesmo texto legal, sucessivas Portarias foram alterando pontos centrais no desenho dessa ferramenta, havendo diferenças substantivas entre o modelo mais recente e o originalmente criado sem que isso tenha derivado de típicas funções legislativa e executiva. A criação do IGD também é significativa para ilustrar esse ponto, pois ocorreu por Portaria, em uma espécie de teste da ferramenta antes de sua cristalização por meios mais institucionalizados, como uma lei.

Esses processos também não se explicam por conceitos comumente atribuídos ao “princípio da legalidade”, que é, segundo Bandeira de Mello (2010, p. 100), “o princípio basilar do regime jurídico-administrativo”. O autor define esse princípio como “a consagração da idéia de que a Administração Pública só pode ser exercida na

conformidade da lei e que, de conseguinte, a atividade administrativa é atividade sublegal, infralegal, consistente na expedição de *comandos complementares à lei*” (Bandeira de Mello, 2010, p. 100). Essa visão mostra-se especialmente discrepante da dinâmica observada neste trabalho no momento em que o autor comenta o art. 5º, II, da Constituição Federal (“ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”):

“Aí não se diz ‘em virtude de’ decreto, regulamento, resolução, portaria ou quejandos. Diz-se ‘em virtude de lei’. Logo, a Administração não poderá proibir ou impor comportamento algum a terceiro, salvo se estiver previamente embasada em determinada lei que lhe faculte proibir ou impor algo a quem quer que seja. Vale dizer, não lhe é possível expedir regulamento, instrução, portaria ou seja lá que ato for para coartar a liberdade dos administrados, salvo se *em lei* já existir delineada a contenção ou imposição que o ato administrativo venha a minudenciar” (Bandeira de Mello, 2010, pp. 102-103)¹⁵³.

Assim, somente a lei permitiria à administração proibir ou impor comportamentos. No entanto, como visto nos capítulos anteriores, processos de mudanças implicam novas atribuições a diversos atores públicos sem que isso esteja delineado em lei. Desse modo, tem-se uma dinâmica que não se enquadra facilmente nas categorias tradicionais. Bruno Câmara (informação verbal)¹⁵⁴, ao comentar o PBF, identifica uma vantagem nesse modo de funcionamento, apontando que a elaboração de normas no âmbito burocrático caracteriza-se por um maior comprometimento dos atores envolvidos no processo e pela maior coerência com a totalidade do arcabouço normativo do programa. Ele relata também que houve, na gestão do programa, uma preferência pela criação do IGD por esse caminho, até que a exigência de aprovação de legislação foi feita pelo TCU.

¹⁵³ A afirmação do autor funda-se na legítima preocupação de evitar que o Poder Executivo atue de modo autoritário. De acordo com ele, é importante que o princípio da legalidade seja estrito e rigoroso porque o Brasil é um país de tradição autocrática e despótica na qual o Executivo “viola de modo sistemático direitos e liberdades públicas e tripudia à vontade sobre a repartição de poderes” (Bandeira de Mello, 2010, p. 102). Neste trabalho, não se pretende refutar essa ideia, mas apenas apontar que ela não tem capacidade explicativa sobre determinados processos por meio dos quais o Poder Executivo não age como mero executor da lei, porém o faz em prol do interesse público, criando mecanismos cujo objetivo é garantir mais direitos e não restringi-los.

¹⁵⁴ Entrevista concedida por Bruno Câmara, advogado e gestor na SENARC/MDS, Brasília, 2010.

b) Formulação e implementação

O questionamento sobre a visão tradicional de “separação de poderes” relaciona-se ao fato de que existe um processo reflexivo de formulação e implementação da política em que os momentos de “começo” (formulação) e “fim” (implementação) não são separados por linhas claras. Ao contrário, acabam ocorrendo concomitantemente, inexistindo esse tipo de relação cronológica entre eles. Os programas de ação do governo continuam sendo decisões decorrentes do processo de formulação da política¹⁵⁵, mas, nas palavras de Bucci (2006a, p. 249), “a ideia de uma sucessão de atos no tempo, em que o Legislativo e o governo traçam primeiro as diretrizes da política para depois a Administração Pública executá-la, passa a ser mais um tipo ideal que um dado da realidade”.

Por conta dessa fungibilidade entre formulação e implementação, pode-se afirmar que as políticas públicas se tornam mais revisáveis e flexíveis, como pontua Coutinho:

Essa visão fragmentária impõe limitações severas à compreensão de políticas públicas como planos de ação prospectivos que, para serem efetivos e eficazes, precisam de alguma dose de flexibilidade e revisibilidade (isto é, serem dotados mecanismos de auto-correção), já que estão em permanente processo de implementação e avaliação. (Coutinho, 2013a, p. 187)

O mesmo autor identifica, ainda, a exaustão do conceito estanque de “ato administrativo”¹⁵⁶, que é frequentemente utilizado pelos administrativistas para traduzir políticas públicas como atos administrativos sucessivos e não “como um *continuum* articulado e dinâmico” (Coutinho, 2013a, p. 187)¹⁵⁷. As políticas públicas

¹⁵⁵ Isso é afirmado por Bucci (2006a) no sentido de que o aparelho administrativo influencia os pressupostos da ação governamental. Ainda que não possa dar o impulso da direção política do governo (o que até mesmo foi questionado neste trabalho, como no exemplo do IGD), ao menos pode vir a ser um obstáculo para sua implementação, rebatendo assim o “mito da Administração como máquina de execução neutra ou inerte” (Bucci, 2006a, p. 268).

¹⁵⁶ Os manuais de direito administrativo costumam sistematizar elementos, requisitos e atributos dos atos administrativos. Araújo (2010, p. 480), por exemplo, classifica-os de acordo com destinatário, alcance, objeto, regramento, formação, conteúdo, eficácia, exequibilidade, retratabilidade, modo de execução, objetivo da administração, normatividade, aspecto orgânico e declaração da vontade. Além disso, categoriza uma série de vícios que podem invalidá-los, sendo eles relativos ao sujeito, ao objeto, à forma, ao motivo e à finalidade (Araújo, 2010, p. 493).

¹⁵⁷ Bandeira de Mello (2010, p. 821), por exemplo, define política pública como “um conjunto de atos unificados por um fio condutor que os une ao objetivo comum de empreender ou prosseguir um dado projeto governamental para o País” e, no tópico relativo a esse tema, limita-se a discutir a possibilidade

podem ser vistas, na verdade, como um “conjunto de processos”, locução que indica a existência de “procedimentos coordenados pelo governo para a interação entre sujeitos ou entre estes e a Administração” (Bucci, 2006a, p. 264). Ou seja, há uma diferença entre a dimensão estática e a realidade dinâmica das políticas públicas, que inclui intensos processos de interação ao longo de toda a sua implementação.

Na análise de manuais de diferentes autores do direito administrativo (Araújo, Di Pietro, Medauar e Meirelles), não foi possível encontrar sequer um exemplo relacionado às políticas públicas nos capítulos relativos ao conceito de ato administrativo, o que é sintomático da distância entre as explicações desse conceito e a prática das políticas públicas.

O Bolsa Família nos mostra que categorias mais abertas, capazes de reconhecer a possibilidade de incorporação de aprendizados ao longo da implementação das políticas públicas, seriam mais completas para explicar sua dinâmica. A mudança de “termos de cooperação” para “termos de adesão”, por exemplo, ocorreu como resultado da observação empírica de que o primeiro instrumento não colocaria o Bolsa Família em funcionamento com a agilidade que era necessária naquele momento. Da mesma forma, a possibilidade de alterações constantes nos sistemas do Cadastro Único abre espaço para uma política que testa suas ferramentas, aproveitando o que é bem avaliado e rejeitando o que não combina com os propósitos do programa.

A trajetória das condicionalidades é também ilustrativa para esse ponto. Essa capacidade do PBF de ser revisado pela administração enquanto é implementado reflete-se na alteração dos efeitos sobre os benefícios de famílias em situação de descumprimento de condicionalidades. A migração de uma perspectiva desses efeitos enquanto “sanções” para uma concepção de garantia de direitos ocorreu sem que, para tanto, houvesse qualquer interrupção na implementação da política. Fatores como a relação com a assistência social e o papel das ICS no monitoramento das condicionalidades também foram alterados com a política “em movimento”.

c) Deveres e sanções

do controle judicial de políticas públicas, não problematizando o papel do direito na sua implementação.

Nessas leituras tradicionais do direito administrativo, está presente, ainda, uma racionalidade que divide os fatos entre *jurídicos* e *não jurídicos* ou *permitidos* e *proibidos*, o que se guia por termos como “direitos”, “deveres”, “normas”, “nulidades” e “sanções”. O raciocínio subjacente a essas categorias gira em torno de questões do tipo “Alguém pode exigir algo?”, “Alguém pode ser exigido quanto a algo?”, “Qual texto gera direitos e deveres?”, “Alguma norma exige que esta decisão seja desfeita por uma autoridade de controle?” e “Por causa disso ou daquilo, alguém pode ser punido por uma autoridade?” (Sundfeld, 2013, p. 34). Essas questões costumam ajudar a responder como as coisas devem ser, mas não são tão úteis para explicar situações em que há figuras que não são exatamente direitos nem deveres, que causam efeitos diferentes de punições, que são controlados pela esfera pública em geral e não apenas por uma autoridade, entre outros.

O caso das condicionalidades é mais uma vez interessante porque, em seu modelo mais recente, o descumprimento das contrapartidas não gera sanções impostas por uma autoridade. Na verdade, há, cada vez mais, um mecanismo que busca alertar o Poder Público para situações de carência em educação e saúde, sendo utilizada uma lógica de estímulos tanto para o beneficiário quanto para a administração. Como se viu no capítulo anterior, do ponto de vista da garantia de direitos, esse método pode ser mais efetivo do que se os efeitos fossem punitivos e buscassem como primeiro objetivo desligar famílias do programa ou, em outras palavras, colocar “deveres” como contrapartidas a “direitos” que, se não cumpridos, gerariam “sanções”.

Outro exemplo que cabe ser citado diz respeito ao IGD, ferramenta que permite uma relação entre entes federativos que não se baseia em ameaças punitivas, mas em incentivos para a realização de uma gestão local condizente com os objetivos do programa – se isso não ocorrer, a gestão local pode sofrer consequências mais ou menos fortes, o que é diferente da aplicação de uma lógica binária do tipo “tudo ou nada”.

d) Divisão de competências

Outra característica comumente mencionada na explicação desse sistema de direito administrativo diz respeito à definição de competências. Isso faz com que o profissional do direito se acostume a pensar a partir de perguntas como “Quem é

competente para decidir ou fazer isto?” (Sundfeld, 2013, p. 36). Tal preocupação se relaciona ao fato de que, no Brasil, há três níveis da Federação e, em cada um deles, há diferentes órgãos e entidades com subdivisões e autoridades distintas (Sundfeld, 2013, p. 37).

De fato, no sistema jurídico, faz sentido que a validade de uma decisão administrativa dependa da avaliação sobre ela caber ou não à autoridade que a determinou. Acontece que desenhos mais sofisticados de políticas públicas buscam a interação entre diferentes órgãos e níveis federativos, sendo mais funcional a ação articulada do que a atribuição de competências bem delimitadas e inflexíveis¹⁵⁸.

Esse é o caso da gestão das condicionalidades no Bolsa Família, em que assistência social, saúde e educação precisam compartilhar responsabilidades para que a dinâmica de “sinais de alerta” funcione, independentemente disso estar detalhado em leis e regulamentos. Da mesma forma, União, estados e municípios têm fortes mecanismos de interação e assumem atribuições conjuntas para que se realize o fluxo de informações do qual depende esse desenho.

O desenvolvimento da estratégia da “busca ativa” também é um exemplo nesse sentido, pois inclui ações trabalhosas e de grandes dimensões que dificilmente teriam sucesso se restritas a um ente competente. Inclusive, os gestores são orientados a desenvolvê-la em parceria com organizações da sociedade civil, com as ICS e com outros órgãos públicos.

e) Controle da discricionariedade

Ainda, o direito administrativo é um ramo do direito especialmente rodeado por controladores (órgãos, autoridades, imprensa e opinião pública), o que leva advogados públicos ou privados e formuladores de políticas a serem muito cautelosos (Sundfeld, 2013, p. 37¹⁵⁹). Isso pode estar relacionado a uma tendência de não

¹⁵⁸ A definição de “competência” de Araújo (2010, p. 496), por exemplo, utiliza termos bastante restritivos, ressaltando a impossibilidade de que ela seja objeto de pactos que a reduzam (e, provavelmente, que a ampliem também): “A competência, como se sabe, não se presume (requer texto legal expreso), é improrrogável e intransferível, salvo previsão legal ou disposição hierárquica, é de exercício obrigatório (portanto, irrenunciável e intransigível, pelo princípio da indisponibilidade do interesse público), não podendo ser objeto de pactos que a reduzam ou impeçam seu exercício”.

¹⁵⁹ O autor apresenta essa questão em relação a advogados privados que trabalham nesse ramo do direito em comparação com advogados que, por exemplo, redigem contratos para empresas privadas. A extensão do argumento a formuladores de políticas e advogados públicos é de minha autoria.

aceitação do que é novo: “O advogado da Administração costuma *rejeitar as novidades*, e isso pelo simples fato de que, não tendo sido ainda atestadas nos órgãos de controle, elas provavelmente serão malvistas” (Sundfeld, 2013, p. 38).

Nesse contexto, a doutrina jurídica trata da discricionariedade de uma forma menos voltada à procura da melhor decisão possível e “mais preocupada com a busca do que são, intrinsecamente, atos vinculados ou discricionários, ou com o delineamento de critérios para disciplinar a liberdade de escolha do agente público” (Coutinho, 2013a, p. 188)¹⁶⁰.

Esse tipo de pensamento dificulta a invenção de desenhos de políticas mais ousados e diferentes da mera reprodução do que sempre foi feito e aceito. Existe um desestímulo à utilização de “testes” no decorrer da implementação, pois a aposta em tentativas e erros faz uso de um experimentalismo que, da perspectiva jurídica tradicional, deve ser contido. Isso está relacionado ao fato de que esse direito administrativo volta-se à limitação do poder de modo que antes se preocupa com o que *não é permitido*¹⁶¹ em vez de abrir caminhos para soluções criativas preocupadas com *como algo que se precisa fazer pode ser feito*.

O caso do PBF se opõe a essa racionalidade porque os gestores do programa buscam explorar diferentes formas de realizá-lo, o que se expressa nas três alterações consecutivas da forma de gestão das condicionalidades e na criação do IGD, mudanças que ocorreram aos poucos por atos gradativos internos à administração. No

¹⁶⁰ Esses critérios para disciplinar a liberdade de escolha dos agentes públicos estão, em geral, relacionados à competência, à forma e à finalidade (Di Pietro, p. 219). A organização da apresentação desse conceito formulada por Di Pietro (2012) ilustra o argumento de Coutinho (2013a), uma vez que a autora constrói um raciocínio por meio do qual parece buscar a “essência” da discricionariedade. Em um primeiro momento, ela justifica a existência da discricionariedade, identificando razões jurídicas e práticas. Em seguida, delimita o âmbito de aplicação da discricionariedade, organizando as possíveis fontes da discricionariedade (lei que a confere expressamente, lei omissa e lei que prevê competência, mas não conduta) e busca situar onde se localiza a discricionariedade. Quanto a esse último aspecto, a autora conclui que ela pode estar na escolha do momento da prática do ato e na definição do motivo e do conteúdo do ato, enquanto ela não pode estar na definição do sujeito, que é sempre um aspecto vinculado. Já na definição da finalidade, pode haver discricionariedade se “finalidade” for entendida em sentido amplo (interesse público), mas não pode se entendida em sentido restrito (resultado específico que decorre da lei). Em relação à forma, às vezes é possível haver discricionariedade, mas, em geral, a lei define previamente o que pode ser feito por meio de decreto, resolução, portaria etc. Ao dissertar sobre a discricionariedade na escolha do conteúdo, a própria autora reconhece, contudo, que existe uma grande dificuldade em “definir aprioristicamente todas as hipóteses em que o uso de conceitos indeterminados implica a existência de discricionariedade para a Administração” (Di Pietro, 2012, p. 222).

¹⁶¹ Araújo (2010) deixa essa preocupação nítida ao afirmar que “é fácil imaginar que o exercício ilimitado desses poderes [administrativos] pode resvalar para a arbitrariedade” (Araújo, 2010, p. 488). O autor sustenta que ultrapassar os limites impostos ao agente público quanto a competência, finalidade e forma significa necessariamente arbitrariedade (Araújo, 2010, p. 489).

mais, dificuldades de implementação do Bolsa Família em municípios sugerem a importância de que o programa seja permeável, pois a carência de capacidade administrativa local reforça o quanto o desenho do programa precisa estar aberto à incorporação de práticas observadas em experiências municipais e estaduais.

Além disso, as Instâncias de Controle Social do PBF são formas de controle que trabalham de uma maneira distinta do que tradicionalmente chamamos de “controladores”. Essas instâncias devem funcionar como *locus* não apenas de fiscalização, mas também de participação e avaliação. No mais, reúnem sociedade e governo de forma paritária, abrindo uma possibilidade de diálogo mais abrangente e completa do que a mera atividade fiscalizatória.

f) Hierarquia entre a administração e o particular

O arcabouço do direito administrativo inclui ainda noções que atribuem prerrogativas especiais à administração como, por exemplo, “ato administrativo”, “contrato administrativo”, “pessoa jurídica de direito público”, “serviço público”, “responsabilidade extracontratual do Estado” e “bens públicos”. Esses termos buscam afirmar que a Administração Pública deve ter poderes especiais (Sundfeld, 2013, p. 21). Os atos administrativos impõem obrigações aos particulares; os contratos administrativos consideram uma desigualdade entre as partes, podendo a administração alterar o ajustado; o Poder Público é titular de atividades que o particular não pode exercer e possui bens adquiridos por instrumentos de força, entre outros (Sundfeld, 2013, p. 22).

Nem sempre, contudo, é positivo para a funcionalidade de uma política pública que tal condição seja garantida à administração, especialmente se isso afastar o envolvimento de particulares por meio do exercício de alguma forma de participação. Esse desequilíbrio entre atores tem, inclusive, prejudicado a dinâmica das condicionalidades “na ponta” a partir do momento em que os gestores relatam que o descumprimento está associado à sensação dos beneficiários de que eles cumprem “sua parte do acordo” ao passo que o poder público não o faz.

O descompasso apresentado entre o modo de funcionamento de uma política pública concretamente analisada e as categorias tradicionalmente incorporadas no

direito administrativo sugere a necessidade de uma leitura menos tradicional da prática do direito administrativo contemporâneo, que é mais flexível e orientado pelo itinerário do processo. Isso não implica, contudo, a flexibilização de princípios do direito público, como igualdade, publicidade e eficiência. Da mesma forma, questionar a vinculação do administrador ao legislador não significa desprezar a importância da legislação e do processo político no qual ela é formulada. Como expresso por Sundfeld (2013, p. 135), o que esse argumento contesta “não é a existência da vinculação, mas a ideia de que ainda estaria nela toda a chave da amarração jurídica da Administração”. A crítica ao arcabouço jurídico do direito administrativo aqui apresentada identifica, inclusive, a existência de uma dificuldade de expressão dos interesses coletivos no âmbito da administração e preocupa-se em abrir possibilidades para que “os cidadãos sejam realmente senhores dos destinos do Estado e que a Administração Pública seja o aparelho institucional para a realização desse propósito, voltada à execução dos fins de interesse coletivo” (Bucci, 2006, pp. 26-27).

No mesmo sentido, essa perspectiva de análise não rejeita a relevância do planejamento estatal, adotando, ao contrário, um referencial segundo o qual as políticas públicas, na medida em que dependem de uma ação coordenada pelo Estado, possibilitam algum grau de planejamento, ainda que em outros moldes – de forma particularizada e com baixa institucionalidade¹⁶².

As conclusões obtidas podem, enfim, ser esquematizadas da forma como se apresenta na tabela abaixo. Nessa tabela, as características percebidas ao longo do trabalho foram organizadas em doze categorias e, em cada uma delas, foi feita uma comparação entre o que se observa no direito administrativo chamado de “tradicional” e o que o estudo de caso permitiu concluir sobre o “direito administrativo das políticas públicas”.

¹⁶² Bucci entende que a introdução do mundo do direito do conceito de política pública enquanto “programa de ação” supera a concepção da “norma geral e abstrata como referência central do aparelho burocrático do Estado” (Bucci, 2006a, p. 253) e desenvolve a seguinte reflexão sobre a relação entre política pública e planejamento: “Diante das dificuldades da implantação de um processo centralizado de planejamento, em face da debilidade e descoordenação dos instrumentos de ação do estado brasileiro, a formulação e implementação das políticas públicas se explica como forma de ação que viabiliza o planejamento como atividade de baixa institucionalidade, referida a setores específicos, dependente da capacidade de articulação do Estado localizada e em períodos determinados. As políticas públicas resultam de ação coordenada pelo Estado, mas de forma limitada, o que, paradoxalmente, viabiliza algum grau de planejamento, ainda que de forma particularizada sobre cada programa ou conjunto de programas de ação” (Bucci, 2013, p. 191).

	Direito Administrativo “tradicional”	Direito Administrativo das políticas públicas
Funções da Administração	Divisão estanque entre “função legislativa” e “função administrativa”	Poder Público não exerce apenas a “função administrativa”, mas também a legislativa
Relação entre formulação e implementação	Formulação e implementação como momentos separados: começo e fim	Formulação e implementação se fundem sem necessária ordem cronológica entre elas
Natureza do direito	Rígido e fixo Comando-e-controle	Flexível e adaptável Incentivo
Mecanismos de alteração de regras	Estático Difícil reversibilidade Top-down	Dinâmico Experimental, “tentativa e erro” Bottom-up
Forma de fazer cumprir as regras	Sanções Proibição e coerção	Estímulos, incentivos Orientação
Divisão de competências	Atribuições bem delineadas e individualizadas Fragmentação e padronização	Atribuições coletivas e formação de parcerias Intersetorialidade e diversificação
Relação entre entes federativos	Obediência da ponta ao topo Hierárquica e centralizada	Interação entre ponta e topo Horizontal e descentralizada
Mecanismos de controle	Controladores impedem processos criativos de gestão pela constante “ameaça”	Instâncias participativas estimulam soluções criativas por meio do diálogo
Interação entre Poder Público e particular	Hierárquica e hermética	Horizontal e aberta

Ferramentas	Arranjos simples	Arranjos complexos
Atores	Poucos e centrais	Múltiplos e diversificados
Lógica	“Pode/Não pode”	“Como pode?”

Tabela 4: Comparação entre categorias do direito administrativo “tradicional” e o “direito administrativo das políticas públicas”.

Essas categorias foram criadas a partir da observação das experiências concretas relatadas acima. Em alguma medida, essa sistematização se inspira em Lobel (2005), autora que constrói um contraponto entre um “modelo regulatório tradicional” (padrão hierárquico) e um “modelo de *new governance*” (padrão participativo e colaborativo)¹⁶³. Nessa segunda abordagem, o processo de criação das políticas é reflexivo, orientado pelo processo e adaptado a circunstâncias locais (Lobel, 2005, p. 265). No mais, são valorizadas a diversidade e a pluralização de soluções, adotando-se os pressupostos de que “nenhuma instituição detém capacidade para regular todos os aspectos da vida pública contemporânea” (Lobel, 2005, p. 300, tradução minha), assim como a velocidade por meio da qual as mudanças acontecem exige que o direito responda a uma realidade indeterminada e a consequências inesperadas (Lobel, 2005, p. 300).

Este estudo demonstra, portanto, que a literatura do direito administrativo deveria incorporar categorias calcadas em exemplos reais de políticas públicas caso queira dar conta de descrever essa atuação da administração. Ao que parece, o descompasso verificado entre a literatura e a prática do direito administrativo tem como principal razão o fato de que os manuais de direito não partem de observações empíricas de políticas públicas – por vezes, elas sequer são incluídas como objeto de estudo do direito administrativo.

A observação da prática das políticas públicas revelaria, por exemplo, que nem sempre a contenção rigorosa da discricionariedade é o melhor caminho para a

¹⁶³ O método de organização utilizado pela autora serviu como base para essa esquematização, porém apenas alguns de seus termos foram aproveitados, pois nem todas as categorias utilizadas por ela poderiam ser aplicadas ao caso presente. Além disso, enquanto Lobel (2005) defende a emergência de um novo modelo de direito administrativo decorrente de um também novo modelo de Estado, o presente trabalho limita-se a pontuar que a literatura do direito administrativo, independentemente de haver ou não um novo modelo de Estado, não é capaz de descrever o papel do direito hoje nas políticas públicas.

realização de direitos dos administrados. Nem todas as formas mais “ousadas” de ação do Executivo são abusivas ou caracterizam desvios de finalidade. Isso não significaria deixar de lado a preocupação com a imposição de limites capazes de evitar ações arbitrárias (papel cumprido, entre outros, pelas ICS no caso do Bolsa Família).

Na verdade, o direito das políticas públicas talvez tenha a característica de ser mais efetivo para concretizar direitos e garantias se, na sua implementação, a administração puder adotar uma dinâmica mais aberta a transformações, como mostra o caso do PBF. Essas transformações são positivas quando podem ser conduzidas pela própria administração a partir de sugestões de gestores - do “topo” e da “ponta” - e dos beneficiários, atores que constroem a política no seu dia-a-dia. A mudança que foi verificada nas condicionalidades do programa evidencia que foi por meio de formas de ação menos convencionais ou “ortodoxas” do Poder Público que o PBF migrou de um modelo que garantia menos direitos às famílias vulneráveis para um padrão mais preocupado com a realidade de cada uma delas.

CONCLUSÃO: DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS NO LABORATÓRIO DEMOCRÁTICO DE EXPERIMENTAÇÃO

Este trabalho foi guiado pelo objetivo de compreender, a partir do estudo de caso do Programa Bolsa Família, em que medida algumas categorias do direito administrativo explicam a dinâmica do direito nas políticas públicas. A pesquisa desenvolvida com base nesse caso permitiu concluir que essas categorias não explicam ou explicam pouco a realidade das políticas públicas.

Os manuais, em geral, sistematizam o direito de uma forma que não corresponde ao modo de agir da administração na dinâmica de implementação de uma política pública. O estudo de caso leva, assim, a conclusões mais amplas sobre como essa literatura é incapaz de descrever o desenho jurídico-institucional das políticas públicas. Em especial os estudos realizados nos capítulos 2 e 3 forneceram subsídios para a afirmação de que a prática das políticas públicas comprova a existência de um direito administrativo mais experimentalista e procedimental do que as categorias tradicionais do direito permitiriam explicar.

Retomando-se a trajetória desenvolvida no trabalho, o primeiro capítulo explicitou tensões e dicotomias historicamente presentes nas políticas sociais brasileiras. Foi apresentada uma revisão de literatura que interpreta as mudanças na política social em três eixos, considerando a contraposição entre políticas sociais centralizadas e descentralizadas; clientelistas e participativas; e contributivas e distributivas. Com isso, foi possível perceber a existência de uma preocupação de superação de alguns aspectos que comprometiam que essas políticas de fato garantissem direitos, o que se refletiu no desenho das políticas sociais mais recentes e em especial nos Programas de Transferência de Renda Condicionada e no Bolsa Família.

A análise das ferramentas do PBF, realizada no capítulo 2, permitiu constatar de que forma cada uma delas lidava com esses problemas e, mais do que isso, como elas incorporavam mecanismos jurídicos de estímulos e incentivos em vez de uma lógica punitiva para a garantia do cumprimento das normas jurídicas e da política pública. Partindo-se do diagnóstico de que as políticas sociais faziam uso de ferramentas coativas, é perceptível a existência de um contraste entre esses novos

mecanismos, que, ao invés de obrigar, impulsionam e direcionam ações condizentes com os objetivos das políticas que os comporta. A investigação mostrou também como algumas ferramentas possibilitam a revisão da política enquanto ela é implementada por meios menos rígidos de alteração.

Esse ponto ficou ainda mais evidente no terceiro capítulo, no qual foi aprofundada a análise de uma das ferramentas do programa, identificando-se diferentes desenhos das condicionalidades ao longo da implementação do PBF em uma dinâmica de mudanças convergente com o diagnóstico de possibilidades mais flexíveis de revisão dos modelos adotados. O último desses modelos é especialmente regido por uma lógica de incentivos e estímulos. Na parte final do capítulo 3, o olhar foi voltado à forma como municípios têm incorporado e reagido a essa lógica de mudanças, considerando-se a possibilidade de que os problemas de capacidades institucionais locais também contribuam para que novas estratégias sejam pensadas no programa.

Por fim, o último capítulo buscou conectar o estudo desenvolvido com as questões iniciais, apresentando em que aspectos as categorias tradicionais do direito administrativo, da forma como usualmente trabalhadas, não dão conta de explicar o arcabouço jurídico das políticas públicas. Esse descompasso foi sistematizado em doze fatores de comparação, que vão desde a própria natureza do direito (que, para uma concepção, é rígido e fixo e, para a outra, é flexível e adaptável) até a forma de relação entre poder público e particular (que, no padrão tradicional, é hierárquica e, no outro, horizontal). Verificou-se também que manuais de direito administrativo, em geral, não incluem tópicos específicos sobre políticas públicas nem as utilizam como exemplos concretos de conceitos abstratos supostamente úteis para compreender a prática administrativa.

A relevância desta pesquisa talvez resida no fato de que ela revela a falta de parâmetros no “direito dos manuais” para descrever a realidade de uma ação administrativa mais criativa. Isso poder servir de alerta aos juristas para a necessidade de um olhar mais apurado sobre a correspondência (ou o descompasso) entre a caixa de ferramentas do direito e o mundo que ele pretende descrever, analisar e operar.

O fato das conclusões deste trabalho derivarem de um estudo de caso específico pode colocar em xeque a validade dos argumentos para um diagnóstico

mais amplo a respeito do direito. Contudo, entende-se que existem indícios de que a explicação desenvolvida aqui possa ser aplicada ao direito das políticas públicas de forma mais geral. Ainda que isso não tenha sido objeto de análise desta dissertação, perspectivas semelhantes (e mais abrangentes) têm sido destacadas em outros estudos, como se vê, por exemplo, em Trubek, Coutinho e Schapiro (2013)¹⁶⁴, que apresentam temas variados de pesquisa como política comercial, política industrial e política social. Os autores podem ser incluídos em uma literatura que trabalha com a hipótese de consolidação de um novo Estado desenvolvimentista em alguns países, a qual, ao negar a existência de um único modelo capaz de garantir o desenvolvimento econômico e social, valoriza o *processo* por meio do qual cada nação desenha suas próprias instituições. Essa literatura atribui importância central ao processo de aprendizagem e aquisição de conhecimento e de descobertas, entendendo que as políticas se constroem em uma dinâmica de experimentação (Trubek, 2008).

Um dos pontos centrais a que se chegou no desenvolvimento deste trabalho refere-se, justamente, à percepção de uma dinâmica de experimentalismo, considerada no capítulo 4 como uma característica desse direito das políticas públicas. Trata-se de um ponto que chama a atenção porque parece abalar de forma mais certa as estruturas das categorias tradicionalmente incorporadas ao direito administrativo, já que essa dinâmica mostra que mudanças de desenho institucional podem ocorrer *apesar* dos processos mais institucionais de alteração legislativa.

Ao que parece, essa dinâmica está fortemente atrelada a um modelo de política em que há menos imposições de cima para baixo e em que são valorizadas as ações realizadas em âmbito local. Lobel (2005), que aponta para uma mudança de um padrão “top-down” de políticas públicas para uma abordagem “reflexiva”, “orientada pelo processo” e adaptável, relaciona a descentralização à possibilidade de utilização da implementação de políticas locais para testar reformas, em uma espécie de “laboratório de experimentação”.

Esse foco no processo de experimentação, quando visto de uma perspectiva

¹⁶⁴ Os autores identificam novas funcionalidades do direito, entre as quais uma “safeguarding flexibility”, que significa “usar o direito para dar espaço à experimentação, promover inovação e facilitar *feedback* de experimentos para as políticas” (Trubek, Coutinho e Schapiro, 2013, p. 55). Para eles, estudos empíricos desenvolvidos no âmbito do projeto Law and the New Developmental State – LANDS, têm mostrado que esse Novo Estado Desenvolvimentista demanda um regime jurídico que permita aprender enquanto se faz (“learning by doing”) e encoraje correção de rumos (“path correction”).

mais ampla, evita que se entenda o caminho para o desenvolvimento de modo pré-concebido, já que ele enfatiza a aprendizagem enquanto um processo coletivo e indeterminado, que obtém melhores resultados quando reconhece sua própria indeterminação (Sabel e Reddy, 2007, p. 75).

Ainda, tal modelo de experimentalismo é colocado como possibilidade pelo seu potencial de resolver problemas complexos por meio da adaptação a mudanças que ocorrem em um ritmo cada vez mais acelerado. Essa dinâmica pode ser vista como uma tentativa de combinar um processo eficiente de tomada de decisão com alguma forma de controle da discricionariedade da burocracia, enfatizando a estrutura organizacional e as práticas gerenciais em vez de apostar apenas em procedimentos legais e administrativos.

É possível relacionar a adoção desse processo experimentalista à efetivação e à realização de direitos, como parece ser o caso da migração de um modelo de condicionalidades mais punitivo para um modelo mais garantidor de direitos no PBF. Esse tipo de relação também é feita em estudos empíricos de Sabel e Simon (2011)¹⁶⁵ e de Pires (2010). Esse último autor, ao analisar diferentes políticas de fiscalização de condições de trabalho, observa na prática que os melhores efeitos em termos de cumprimento da legislação trabalhista foram obtidos quando os fiscalizadores adotaram um modelo experimentalista de atuação. Assim, ele desenvolve o argumento de que a melhoria da *performance* dos burocratas não depende apenas de bons incentivos comportamentais (tais como recompensas e prêmios), mas sobretudo de “colocar em marcha processos de revisão constante de objetivos e suas medidas” e “redefinir os mecanismos e procedimentos para alterar as rotinas de trabalho todas as vezes em que eles se tornarem adversos aos objetivos desejados” (Pires, 2010, p. 21).

O tema aqui estudado certamente não se esgota neste trabalho. Ao contrário, outras agendas de pesquisa ficam abertas a partir das conclusões obtidas, como, por exemplo, a questão da aplicação dos argumentos aqui sustentados à implementação de outras políticas públicas. Como já mencionado, há indícios de que o diagnóstico

¹⁶⁵ Sabel e Simon (2011) comparam modelos denominados “experimentalista” e “minimalista”. Em linhas gerais, os autores apontam que os minimalistas buscam normas e práticas que possam prevenir a discricionariedade, estabelecendo metas de eficiência por meio de análises de custo-benefício e da imposição de regras restritivas aos burocratas de nível de rua. Em contraste, os experimentalistas rejeitam soluções burocráticas padronizadas e incentivam mecanismos que propiciem possibilidades de aprendizado e adaptação – assim, instituições centrais colocam apenas objetivos gerais e, dentro desse parâmetro abrangente, conferem autonomia a atores locais.

apresentado aplique-se à dinâmica do direito nas políticas públicas em geral, porém isso somente poderia ser confirmado por meio da análise de uma série de políticas diferentes, cada uma conforme suas especificidades. Afinal, há diversos tipos de políticas públicas e “a exteriorização da política pública está muito distante de um padrão jurídico uniforme e claramente apreensível pelo sistema jurídico” (Bucci, 2006a, p. 257).

Outra possível agenda de pesquisa refere-se a uma questão que foi tratada apenas lateralmente (ao falarmos de ICS no capítulo 2 e do direito no capítulo 4) a respeito desse direito mais flexível e as formas pelas quais ele constrói sua legitimidade. Esse tema, para ser abordado com a devida profundidade, teria que ser objeto de uma ampla investigação, porém cabe pontuar que se, de um lado, o ritmo das alterações mais céleres e independentes de processos formais garante agilidade à política, de outro lado, seria importante averiguar o quanto elas envolvem outros atores além da própria burocracia estatal¹⁶⁶. Afinal, experimentalismo sem garantia ou sem controle de que o interesse público esteja sendo promovido pode se transformar em um autoritarismo já conhecido na história do Brasil.

Nesse sentido, o realismo defendido nesta pesquisa, apto à análise de políticas públicas, opõe-se ao idealismo de certas categorias do direito administrativo tradicional que são incapazes de compreender o que acontece no mundo real, mas não abandona a preocupação clássica com a legitimidade da ação do Estado. Ela é uma das garantias para a consolidação de um regime democrático e contra a total arbitrariedade no exercício do poder político.

A flexibilidade, da maneira como entendida neste trabalho, não apenas possibilita, mas também pode cumprir o papel de *impulsionar* alterações, estimulando a elaboração de soluções criativas pelo administrador na contramão das categorias estanques, rígidas e herméticas. Para isso, é necessário, no entanto, que haja mais flexibilidade tanto dos controladores das políticas quanto de seus próprios executores e, ainda, dos que se propõem a analisar e explicar as políticas públicas.

Quanto aos últimos, o estudo aqui realizado permite afirmar que o distanciamento de estudos empíricos – ou, em outras palavras, a falta de costume de “sujar as mãos” por parte de juristas acadêmicos e práticos – está diretamente

¹⁶⁶ Para uma reflexão sobre esse tema, ver Sabel (2004).

relacionado ao descompasso entre as categorias descritas em manuais e a realidade das políticas públicas. Afinal, é impossível descrever fielmente algo que não se vê de perto.

BIBLIOGRAFIA

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

_____. Coordenação e cooperação no federalismo brasileiro: avanços e desafios. In: *Estado, instituições e democracia: república*. Brasília: IPEA, 2010a.

_____. Coordenação é a peça-chave do Bolsa Família. In: *Bolsa família: cidadania e dignidade para milhões de brasileiros*. Brasília: MDS, 2010b.

ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. Federalismo e Políticas Públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: ARAÚJO, Maria Fátima Infante; BEIRA, Lúcia Beira (orgs.). *Tópicos de Economia Paulista para Gestores Públicos*. 1 ed.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares. A política social no governo Lula. In: *Novos estudos*, n. 70, São Paulo: CEBRAP, nov. 2004.

_____. Recentralizando a federação?. In: *Revista de Sociologia Política*, n. 24, Curitiba, jun. 2005.

AGUILLAR, Fernando Herren. *Direito Econômico: do direito nacional ao direito supranacional*. 3ª ed., São Paulo: Atlas, 2012.

ARAÚJO, Edmir Netto de. *Curso de Direito Administrativo*. 5ªed. São Paulo: Saraiva, 2010.

ARRETCHE, Marta. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 31, jun. 1996.

_____. *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da*

descentralização. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.

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

_____. Federalismo e políticas públicas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. In: *São Paulo em Perspectiva*, 18(2), São Paulo: Fundação SEADE, 2004.

_____. *A centralização no Estado Federativo Brasileiro*. São Paulo. Tese apresentada à Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Livre-docência, 2007.

ARRETCHE, Marta; VAZQUEZ, Daniel Arias. *Descentralização, instituições políticas e autonomia: padrões de gasto dos governos locais no Brasil*. In: Congresso da Latin American Studies Association, Rio de Janeiro, jun. 2009.

AVRITZER, Leonardo. *Experiências nacionais de participação social*. São Paulo: Cortez, 2009.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 28ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

BASTAGLI, Francesca. *From social safety net to social policy? The role of conditional cash transfers in Welfare State development in Latin America*. International Policy Centre for Inclusive Growth. Working paper 60, 2009.

BICHIR, Renata Mirandola. O Bolsa Família na berlinda? In: *Novos Estudos* n. 87, São Paulo: CEBRAP, jul. 2010.

_____. *Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família*. 2011. Tese de

doutoramento em Ciência Política - Instituto de Estudos Sociais e Políticos - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Relatório de Condicionalidades - 2º semestre de 2009*. Brasília, DF, 2009a, 37 p. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/biblioteca/secretaria-de-avaliacao-e-gestao-de-informacao-sagi/cadernos-de-estudos/relatorio-de-condicionalidades-2013-2b0-semester-de-2009/relatorio-de-condicionalidades-2013-2b0-semester-de-2009/?searchterm=relatório%20condicionalidades>>. Último acesso em: 2 jan. 2014.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Instâncias de Controle Social*. Brasília, DF, 2009b, 24 p. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/capitacao/arquivos/apostilas/instancias-de-controle-social.pdf>>. Último acesso em: 2 jan. 2014.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Relatório de Condicionalidades - 1º semestre de 2010*. Brasília, DF, 2010a, 58 p. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/biblioteca/secretaria-nacional-de-renda-de-cidadania-senarc/cadernos/relatorio-de-condicionalidades-2013-1b0-semester-de-2010/relatorio-de-condicionalidades-2013-1b0-semester-de-2010/?searchterm=relatório%20condicionalidades>>. Último acesso em: 15 mai. 2013.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Manual do Usuário do Sicon/PBF, versão 4.0*. Brasília, DF, 2010b, 80 p. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/biblioteca/secretaria-nacional-de-renda-de-cidadania-senarc/manuais/manual-do-usuario-do-sicon-pbf-versao-4.0/manual-do-usuario-do-sicon-pbf-versao-4.0>> Último acesso em: 15 mai. 2013.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Censo SUAS 2010: CRAS, CREAS, gestão municipal, gestão estadual, conselho municipal, conselho estadual, entidades beneficentes*. Brasília, DF, 2011, 156 p. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/gestaodainformacao/disseminacao/censo-suas-2010/CensoSUAS_2010%20-2.pdf/download>. Último acesso em 2 jan. 2014.

_____. *Caderno informativo sobre o Índice de Gestão Descentralizada do PBF – IGD*. Brasília, DF, 2012, 56 p. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/gestaodescentralizada/Caderno%20IGD-M%20Ago2012.pdf>>. Último acesso em: 2 jan. 2014.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Censo SUAS 2011: CRAS, CREAS, gestão municipal, gestão estadual, conselho municipal, conselho estadual, entidades beneficentes*. Brasília, DF, 2013, 156 p. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/simulacao/censo2011/Brasil>>. Último acesso em 2 jan. 2014.

BRITTO, Tatiana. Brazil's Bolsa Família: Understanding Its Origins and Challenges. In: *Poverty in focus*, International Poverty Centre for Inclusive Growth, n. 15, nov. 2008.

BRITTO, Tatiana; SOARES, Fabio Veras. Bolsa Família e Renda Básica de Cidadania: um passo em falso?. Texto para discussão n. 75. Brasília: Centro de Estudos da Consultoria do Senado Federal, 2010.

_____. MEDEIROS, Marcelo; SOARES, Fábio. Transferência de renda no Brasil. In: *Novos estudos*, n. 79. São Paulo: CEBRAP, nov. 2007.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e Políticas Públicas*. São Paulo: Saraiva, 2006a.

_____. O Conceito de Política Pública em Direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). *Políticas Públicas: Reflexões sobre o conceito Jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006b.

_____. Controle judicial de políticas públicas: possibilidades e limites. In: *Fórum Administrativo – Direito Público*, ano 9, n. 103, Belo Horizonte: Fórum, set. 2009a.

_____. Notas para uma metodologia jurídica de análise de políticas públicas. In: *Fórum Administrativo – Direito Público*, ano 9, n. 104, Belo Horizonte: Fórum, set. 2009b.

_____. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013.

BURLANDY, Luciene; MONNERAT, Giselle Lavinas; MAGALHÃES, Rosana; SCHOTTZ, Vanessa; SENNA, Mônica de Castro Maia. Programa Bolsa Família: nova institucionalidade no campo da política social brasileira? In: *Revista Katálysis*, Florianópolis, v. 10, n. 1, jan./jun 2007.

CAMARGO, Camila Fracaró; CURRALERO, Claudia Regina Baddini; LICIO, Elaine Cristina; MOSTAFA, Joana. Perfil socioeconômico dos beneficiários do Programa Bolsa Família: o que o Cadastro Único revela?. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes. *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: IPEA, 2013.

CARDOSO Jr., José Celso; JACCOUD, Luciana. Políticas sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal. In: JACCOUD, Luciana (org). *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2005.

CASTRO, Jorge Abrahão de; RIBEIRO, José Aparecido; CAMPOS, André Gambier; MATIJASCIC, Milko. A CF/88 e as políticas sociais brasileiras. In: CARDOSO JR. José Celso (org.). *A Constituição brasileira de 1988 revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômica e social*. Vol. 1. Brasília: IPEA, 2009.

CAVALCANTE, Pedro Luiz. Programa Bolsa Família: Descentralização, centralização ou gestão em redes?. In: *Revista do Serviço Público* n. 60, Brasília: ENAP, jan./mar. 2009.

_____. Programas de Transferência Condicionada de Renda na América Latina: uma abordagem comparada entre Brasil, México, Chile e Colômbia In:

Revista do Serviço Público nº 62, Brasília: ENAP, abr./jun. 2011.

CHUI, Wing Hong; MCCONVILLE, Mike. *Research methods for Law*. Edinburgh University Press: Edinburgh, 2007.

COELHO, Vera P. Schattan. A democratização dos conselhos de saúde. In: *Novos estudos*, n. 78, São Paulo: CEBRAP, jul. 2007.

COELHO, Vera P. Schattan; VERÍSSIMO, José. Considerações sobre o processo de escolha dos representantes da sociedade civil nos conselhos de saúde em São Paulo. In: AVRITZER, Leonardo (org.). *A participação em São Paulo*. São Paulo: UNESP, 2004.

COHN, Amélia. O PBF e seu potencial como política de Estado. In: CASTRO, Jorge Abrahão de; MODESTO, Lúcia (orgs.). *Bolsa família 2003-2010: avanços e desafios*. Vol. 1. Brasília: IPEA, 2010.

COLIN, Denise Ratmann Arruda; PEREIRA, Juliana Maria Fernandes; GONELLI, Valéria Maria de Massarani. Trajetória de construção da gestão integrada do Sistema Único de Assistência Social, do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família para a consolidação do modelo brasileiro de proteção social. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes. *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: IPEA, 2013.

CÔRTEZ, Soraya Vargas. Viabilizando a participação em conselhos de políticas públicas municipais: arcabouço institucional, organização do movimento popular e *policy communities*. In: ARRETCHE, Marta; HOCHMAN, Gilberto; MARQUES, Eduardo (orgs.). *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz; SPINELLI, Mário Vinícius Claussen. *Participação, accountability e desempenho institucional: o caso dos Conselhos de Controle Social do Programa Bolsa Família nos pequenos municípios brasileiros*. In: XXII Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública "La participación de los ciudadanos en la gestión pública". Caracas, 2009.

COUTINHO, Diogo Rosenthal. Linking Promises to Policies: Law and Development in an Unequal Brazil. In: *The Law and Development Review*: Vol. 3, n. 2, Article 2, 2010.

_____. O direito nas políticas sociais brasileiras: um estudo sobre o Programa Bolsa Família. In: TRUBEK, David M.; SCHAPIRO, Mario G. (orgs.). *Direito e desenvolvimento: um diálogo entre os BRICS*. Série Direito em Debate. São Paulo: Saraiva/FGV, 2012.

_____. O direito nas políticas públicas. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (eds.). *Política pública como campo disciplinar*. São Paulo: UNESP; Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013a.

_____. Decentralization and Coordination in Social Law and Policy: The *Bolsa Família* Program. In: TRUBEK, David M.; GARCÍA, Helena A.; COUTINHO, Diogo R.; SANTOS, Álvaro (orgs.). *Law and the New Developmental State: The Brazilian Experience in Latin American Context*. New York: Cambridge University Press, 2013b.

_____. Capacidades estatais no Programa Bolsa Família: o desafio da consolidação do Sistema Único de Assistência Social. Texto para discussão n. 1852. Brasília, Rio de Janeiro: IPEA, 2013c.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins. Efetividade deliberativa: estudo comparado de Conselhos Municipais de Assistência Social (1997 / 2006). Tese de doutoramento em Ciência Política - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

CUNHA, Rosani. *A garantia do direito à renda no Brasil: a experiência do Programa Bolsa Família*. Programa África-Brasil de Cooperação em Desenvolvimento Social - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e International Policy Centre for Inclusive Growth. 2008. Disponível em: <<http://www.ipc->

undp.org/doc_africa_brazil/Webpage/missao/Artigos/ARTIGO_ROSANICUNHA.pdf>. Último acesso em jan. 2014.

CURRALERO, Claudia Regina Baddini; SILVA, Ana Amélia; XIMENES, Daniel de Aquino; VASCONCELLOS, Ana Beatriz Pinto de Almeida; AQUINO, Kelva Karina Nogueira de Carvalho de; OLIVEIRA, Kathleen Sousa; SILVA, Ana Carolina Feldenhemeier da; NILSON, Eduardo Augusto Fernandes. As condicionalidades do Programa Bolsa Família. In: CASTRO, Jorge Abrahão de. MODESTO, Lúcia (orgs.). *Bolsa família 2003-2010: avanços e desafios*. Vol. 1. Brasília: IPEA, 2010.

CURRALERO, Claudia Regina Baddini; LICIO, Elaine Cristina; MESQUITA, Camile Sahb. Desafios para a coordenação intergovernamental do Programa Bolsa Família. In: *Revista de Administração de Empresas*, vol. 51, n. 5, São Paulo, set./out. 2011.

DILLER, Matthew. The revolution in welfare administration: rules, discretion, and entrepreneurial government. In: *New York University Law Review*, vol. 75, n. 5, nov. 2000.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 25ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.

DRAIBE, Sônia Miriam. *O Welfare State no Brasil: características e perspectivas*. Caderno de pesquisa n. 8. Núcleo de estudos de políticas públicas – Unicamp. Campinas, 1993.

_____. As políticas sociais no regime militar brasileiro: 1964-84. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; D'ARAUJO, Maria Celina (orgs.). *21 anos de regime militar: balanços e perspectivas*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1994.

_____. Uma nova institucionalidade das políticas sociais? Reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reformas dos programas sociais. In: *São Paulo em perspectiva*, 11(4). São Paulo: Fundação SEADE, 1997.

_____. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. *Tempo Social*, vol. 15, n. 2, nov. 2003.

_____. Brasil: Bolsa-Escola y Bolsa-Família. In: COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando (coords.). *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*. Cap. III. México D. F.: FLACSO, 2006.

ESTRELLA, Juliana; RIBEIRO, Leandro Molhano; Qualidade da gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família: uma discussão sobre o índice de gestão descentralizada. In: ZOUAIN, Deborah Moraes; BARONE, Francisco Marcelo (coords.). *Small business através do panóptico*. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro: FGV, mai./jun. 2008.

FAGNANI, Eduardo. Políticas sociais e pactos conservadores no Brasil: 1964-92. In: *Cadernos FUNDAP*, n. 21, set./dez. 1996.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Implementação: ainda o “elo perdido” da análise de políticas públicas no Brasil?. In: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (org.). *Implementação de Políticas Públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: PUC Minas, 2012.

FAVA, Virgínia; QUINHÕES, Trajano. Intersetorialidade e transversalidade: a estratégia dos programas complementares do Bolsa Família. In: *Revista do Serviço Público*, vol. 61. ENAP. Brasília, 2010.

FLICK, Uwe. *Uma introdução à pesquisa qualitativa*; Tradução de Sandra Netz, 2.ed. Porto Alegre: Bookman, 2004.

FUNDAÇÃO DE DESENVOLVIMENTO DA PESQUISA. *Pesquisa de Avaliação de Implementação do Programa Bolsa Família* (sumário executivo). Brasília/Belo Horizonte: MDS/UFMG, jun. 2008.

FUNDAÇÃO EUCLIDES DA CUNHA. *Estudos de caso sobre controle social do Programa Bolsa Família* (sumário executivo). Brasília: MDS, abr. 2009.

_____. *Estudo sobre o desenho, a gestão, a implementação e os fluxos de acompanhamento das condicionalidades de saúde do PBF no nível municipal* (sumário executivo). Brasília: MDS, jan. 2013.

GARCÍA, Helena Alviar. *Social Policy and the New Development State: The case of Colombia*. In: TRUBEK, David M.; GARCÍA, Helena A.; COUTINHO, Diogo R.; SANTOS, Álvaro (orgs.). *Law and the New Developmental State: The Brazilian Experience in Latin American Context*. New York: Cambridge University Press, 2013.

HALL, Anthony. Brazil's Bolsa Família: A Double Edged Sword? In: *Development and Change*, 39 (5), 2008.

HAILU, Degol; SOARES, Fábio Veras. Cash Transfers in Africa and Latin America: An Overview. In: *Poverty in focus*, International Poverty Centre for Inclusive Growth, n.15, nov. 2008.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, *Síntese de Indicadores Sociais do IBGE 2009*. Rio de Janeiro, 2009, 252 p. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/sinteseindicais2009/default.shtm>>. Último acesso em 2 jan. 2014.

JACCOUD, Luciana; HADJAB, Patricia Dario El-Moor; CHAIBUB, Juliana Rochet. 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*. Vol. 1. n. 17, Brasília, 2009.

KERSTENETZKY, Célia Lessa. Redistribuição e desenvolvimento? A economia política do Programa Bolsa Família. In: *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 52, n. 1, 2009.

LAVINAS, Lena. *Programas de garantia de renda mínima: perspectivas brasileiras*. Texto para discussão nº 596. Rio de Janeiro: IPEA, outubro de 1998.

_____. *Pobreza e exclusão: traduções regionais de duas categorias da prática*. *Econômica*, v. 4, n. 1, jun. 2002.

LAVINAS, Lena; MANÃO, Daniele; GARCIA, Eduardo H.; BITTAR, Mariana; BAHIA, Mônica; BEZERRA, Renata A. *Combinando compensatório e redistributivo: o desafio das políticas sociais no Brasil*. Texto para discussão n. 748. Rio de Janeiro: IPEA, jul. 2000.

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

LIMA, Valeria Ferreira Santos; SILVA, Maria Ozanira da Silva e. *Avaliando o Bolsa Família: unificação, focalização e impactos*. São Paulo: Cortez, 2010.

LINDERT, Kathy; LINDER, Anja; HOBBS, Jason; BRIÈRE, Bénédicte de La. *The Nuts and Bolts of Brazil's Bolsa Família Program: Implementing Conditional Cash Transfers in a Decentralized Context*. Social Protection Discussion Papers 0709, World Bank, 2007.

LIPSKY, Michael. *Street-level bureaucracy*. New York: Russell Sage Foundation, c1980.

LOBEL, Orly. The Renew Deal: The fall of regulation and the rise of governance in contemporary legal thought. *Legal Studies Research Paper Series*. Research Paper n. 07-27. University of San Diego – School of Law, dec. 2005.

LOTTA, Gabriela Spanghero. *Implementação de políticas públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos Burocratas de Nível de Rua no Programa Saúde da Família*. Tese de doutoramento em Ciência Política -

Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

MAJONE, Giandomenico; WILDAVSKY, Aaron. Implementation as evolution. In: PRESSMAN, Jeffrey L.; WILDAVSKY, Aaron. *Implementation*. Berkeley: University of California Press, 1984.

MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 16ª ed. São Paulo: RT, 2012.

MEDEIROS, Rogério de Souza; MACHADO, Nínive Fonseca. *Condicionalidades e monitoramento: desafios à gestão do Programa Bolsa Família em municípios paraibanos* (sumário executivo). Brasília: MDS, 2011.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 39ª ed. São Paulo: Malheiros, 2013

MIOTO, Regina Célia Tamasso; SCHUTZ, Fernanda. Intersetorialidade e política social: subsídios para o debate. In: *Sociedade em Debate*, Pelotas, 16(1), jan./jun. 2010.

MONNERAT, Giselle Lavinias; NOGUEIRA, Juliana França. Programa Bolsa Família e o Sistema Único de Saúde: desafios da implementação das condicionalidades em um município de grande porte (sumário executivo). In: *Avaliação de políticas públicas: contribuições acadêmicas sobre o desenvolvimento social e combate à fome – Transferência condicionada de renda*. Brasília: MDS, 2011.

MONNERAT, Giselle Lavinias; SOUZA, Rosimary Gonçalves de. Da Seguridade Social à intersectorialidade: reflexões sobre a integração das políticas sociais no Brasil. In: *Revista Katálýsis*, Florianópolis, v. 14, n. 1, jan./jun. 2011.

MOSTAFA, Joana e SILVA, Kátia Cristina da. *Brazil's Single Registry Experience: a tool for pro-poor social policies*, 2007. Disponível em: <<http://south-south.ipc-undp.org/library/brazil's-single-registry-experience-a-toll-for-pro-poor-social->

policies.html>. Último acesso em: 27 nov. 2013.

NOBRE, Marcos. Apontamentos sobre a pesquisa em direito no Brasil. In: *Cadernos Direito GV*, n. 1, São Paulo: Publicações EDESP/FGV, set. 2004.

NERI, Marcelo Cortes (coord.). *A geografia das fontes de renda*. Centro de políticas sociais, FGV, 2010. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cps/docs/geofonte.pdf>>. Último acesso em: 27 nov. 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Rethinking poverty; report on the world social situation 2010*. Nova Iorque: United Nations Publication, 2009.

PAIVA, Luis Henrique; FALCÃO, Tiago; BARTHOLLO, Letícia. Do Bolsa Família ao Brasil Sem Miséria: um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes. *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: IPEA, 2013.

PIMENTA, Ligia Rosa de Rezende. *Pesquisa qualitativa de avaliação sobre as condições de acesso aos serviços de saúde e educação, a partir do acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família* (sumário executivo). Brasília: MDS, 2012.

PIRES, Roberto Rocha C. Beyond the fear of discretion: Flexibility, performance, and accountability in the management of regulatory bureaucracies. In: *Regulation & Governance*, vol. 5, mar. 2010.

_____. Burocracias, gerentes e suas ‘histórias de implementação’: narrativas do sucesso e fracasso dos programas federais. In: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (org.). *Implementação de Políticas Públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: PUC Minas, 2012.

POCHMANN, Marcio [et. al.] (orgs.) *Atlas da exclusão social, volume 5: agenda não liberal da inclusão social no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2005.

POUPART, Jean. A entrevista do tipo qualitativo: considerações epistemológicas, teóricas e metodológicas. In: POUPART, Jean; DESLAURIERS, Jean-Pierre; GROULX, Lionel-H.; LAPERRIÈRE, Anne. MAYER, Robert. PIRES, Álvaro P. *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. 3ª ed., Rio de Janeiro: Vozes, 2012.

PRESSMAN, Jeffrey L.; WILDAVSKY, Aaron. *Implementation. How great expectations in Washington are dashed in Oakland; or, Why it's amazing that federal programs work at all, this being the saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes*. 3rd. ed. Berkeley: University of California Press, 1984.

QUINHÕES, Trajano Augustus; FAVA, Virgínia Maria Dalfior. Intersetorialidade e transversalidade: a estratégia dos programas complementares do Bolsa Família. In: *Revista do Serviço Público* n. 61, Brasília: ENAP, jan./mar., 2010.

REGO, Walquiria Leão. Aspectos teóricos das políticas de cidadania: uma aproximação ao Bolsa Família. In: *Lua Nova*, 73: 147-185, São Paulo, 2008.

REGO, Walquiria Leão. PINZANI, Alessandro. *Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania*. São Paulo: UNESP, 2013.

SABEL, Charles F. Beyond Principal-Agent Governance: Experimentalist Organizations, Learning and Accountability. In: ENGLÉN, E., HO, M. (eds.). *De Staat van de Democratie. Democratie voorbij de Stat*. WRR Verkenning 3, Amsterdam: Amsterdam Press, 2004. Disponível em: <<http://www2.law.columbia.edu/sabel/papers/Sabel.definitief.doc>>. Último acesso em 27 nov. 2013.

SABEL, Charles F; SIMON, Willian H. Administrative Minimalism and Experimentalism in the Administrative State. In: *The Georgetown Law Journal*, vol. 100, 2011.

SABEL, Charles F.; REDDY, Sanjai. Learning to learn: Undoing the Gordian Knot of Development Today. In: *Challenge*, vol. 50, n. 5, set./out. 2007.

SÁTYRO, Natália. SOARES, Sergei. *O Programa Bolsa Família: desenho institucional e possibilidades futuras*. Texto para discussão n. 1424, IPEA, 2009.

_____. O Programa Bolsa Família: desenho institucional e possibilidades futuras. In: CASTRO, Jorge Abrahão; MODESTO, Lúcia (orgs.). *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*. Vol. 1. Brasília: IPEA, 2010.

SCHAPIRO, Mario Gomes. Rediscovering the Developmental Path? Development Bank Law, and Innovation Financing in the Brazilian Economy. In: TRUBEK, David M.; GARCÍA, Helena A.; COUTINHO, Diogo R.; SANTOS, Álvaro (orgs.). *Law and the New Developmental State: The Brazilian Experience in Latin American Context*. New York: Cambridge University Press, 2013.

SILVA, Frederico Barbosa da; JACCOUD, Luciana; BEGHIN, Nathalie. Políticas sociais no Brasil: Participação social, conselhos e parcerias. In: JACCOUD, Luciana (org.). *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2005.

SILVA, Maria Ozanira da Silva; GUILHON, Maria Virginia Moreira. *O Bolsa Família (BF) no contexto da proteção social: significado e realidade das condicionalidades e do Índice de Gestão Descentralizada (IGD) no Estado do Maranhão* (sumário executivo). Brasília: MDS, 2011.

SILVA, Maria Ozanira da Silva (coord.); LIMA, Antônia Jesuíta de; FERREIRA, Maria D'Alva Macedo; SILVA, Maria do Rosário de Fátima; LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada. *O Bolsa Família no enfrentamento à pobreza no Maranhão e no Piauí*. São Paulo: Cortez, 2008.

SOARES, Barbara Cobo. *Sistemas focalizados de transferência de renda: contextos e desafios ao bem-estar*. Tese de doutoramento em Economia - Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

SOARES, Sergei; RIBAS, Rafael Perez; SOARES, Fábio Veras. *Focalização e cobertura do Programa Bolsa-Família: Qual o significado dos 11 milhões de famílias?* Texto para discussão nº 1396. Rio de Janeiro:IPEA, 2009.

SOUZA, Celina. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. In: *São Paulo em perspectiva*, 18(2), São Paulo: Fundação SEADE, 2004.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito Administrativo para céticos*. São Paulo: Malheiros, 2013.

TIEZZI, Sergio. A organização da política social do governo Fernando Henrique. In: *São Paulo em perspectiva*, 18(2), São Paulo: Fundação SEADE, 2004.

TRUBEK, David. *Developmental States and the Legal Order: Towards a New Political Economy of Development and Law*. University of Wisconsin Legal Studies, Research Paper 1075:1-34, 2008.

_____. Law, State, and the New Developmentalism: An Introduction. In: TRUBEK, David M.; GARCÍA, Helena A.; COUTINHO, Diogo R.; SANTOS, Álvaro (orgs.). *Law and the New Developmental State: The Brazilian Experience in Latin American Context*. New York: Cambridge University Press, 2013.

TRUBEK, David M.; COUTINHO, Diogo; SCHAPIRO, Mario G. New State activism in Brazil and the challenge for law. In: TRUBEK, David M.; GARCÍA, Helena A.; COUTINHO, Diogo R.; SANTOS, Álvaro (orgs.). *Law and the New Developmental State: The Brazilian Experience in Latin American Context*. New York: Cambridge University Press, 2013.

TRUBEK, Louise; TRUBEK, David. *New governance and legal regulation: complementarity, rivalry and transformation*, 2007. Disponível em: <www.law.wisc.edu/facstaff/trubek/Coexistence__CJEL__Final.doc>. Último acesso em 2 jan. 2014.

VERA, Ernesto Isunza; LAVALLE, Adrian Gurza. Arquitetura da participação e controles democráticos no Brasil e no México. In: *Novos estudos*, n. 92, São Paulo:CEBRAP, mar. 2012.

VIEIRA, Evaldo. *Estado e miséria social no Brasil: de Getúlio a Geisel*. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1987.

YIN, Robert K. *Case study research: design and methods*. 3ª ed. Thousand Oaks, CA: Sage, 2003.

ANEXO

Tema	Assunto	Instrumento	Envolvidos	Nº	Data
Acompanhamento familiar	Divulga aos estados e municípios orientações para a inclusão das famílias do Programa Bolsa Família em descumprimento de condicionalidades, especialmente as que estejam em fase de suspensão do benefício, nos serviços socioassistenciais de acompanhamento familiar, com registro no Sicon e solicitação da interrupção temporária.	Instrução Operacional Conjunta	SENARC/SNAS	19	07.02.13
Condicionalidades	Estabelece o calendário do exercício de 2013 para o acompanhamento das condicionalidades da saúde do Programa Bolsa Família (PBF) e dá outras orientações	Instrução Operacional	SENARC (MDS)	58	07.02.13
Condicionalidades	Estabelece o calendário do exercício de 2013 para o acompanhamento da condicionalidade de frequência aos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos do Programa Bolsa Família (PBF) e dá outras orientações	Instrução Operacional	SENARC (MDS)	59	07.02.13
Condicionalidades	Estabelece o calendário do exercício de 2013 para o acompanhamento da condicionalidade da educação do Programa Bolsa Família (PBF) e dá outras orientações	Instrução Operacional	SENARC (MDS)	60	07.02.13
Acompanhamento familiar	Divulga aos estados e municípios as orientações para a busca de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família com integrantes em idade escolar “não localizados” em escolas no acompanhamento da frequência escolar desde 2011, e os procedimentos a serem adotados	Instrução Operacional Conjunta	SENARC/SNAS/MDS	21	25.07.13
Acompanhamento familiar	Orienta os municípios sobre o processo de Averiguação Cadastral de 2013, que abrange famílias identificadas com inconsistências nas	Instrução Operacional	SENARC (MDS)	63	13.06.2013 - reeditada em 25/7

	informações declaradas no Cadastro Único				
Acompanhamento familiar	Divulga as informações e os procedimentos relativos ao processo de Revisão Cadastral das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família em 2013	Instrução Operacional	SENARC (MDS)	64	08.08.13
Acompanhamento familiar (busca ativa)	Orienta os estados e os municípios sobre o estabelecimento de parcerias com Órgãos Públicos, Instâncias de Controle Social, Organizações Municipalistas e Organizações da Sociedade Civil, para a realização da Busca Ativa de famílias de baixa renda, com prioridade para as extremamente pobres, com o objetivo de incluí-las no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e promover a atualização cadastral	Instrução Operacional Conjunta	SENARC/SNAS/SE SEP/MDS	18	20.12.12 - reeditada em 12/9/13
Acompanhamento familiar	Orienta os municípios sobre o processo de exclusão lógica dos cadastros desatualizados há mais de 48 meses, a ser realizado pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc)	Instrução Operacional	SENARC (MDS)	67	08.10.13
Acompanhamento familiar	Dispõe sobre o processo de averiguação das informações cadastrais do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências.	Portaria	MDS	94	04.09.13
Condicionalidades	Estabelece o calendário do exercício de 2012 para o acompanhamento das condicionalidades da saúde do Programa Bolsa Família (PBF) e dá outras orientações .	Instrução Operacional	SENARC (MDS)	52	24.02.12
Condicionalidades	Estabelece o calendário do exercício de 2012 para o acompanhamento da condicionalidade da educação do Programa Bolsa Família (PBF) e dá outras orientações	Instrução Operacional	SENARC (MDS)	51	24.02.12
Condicionalidades	Estabelece o calendário do exercício de 2012 para o acompanhamento da condicionalidade da Assistência Social do	Instrução Operacional	SENARC (MDS)	50	24.02.12

	Programa Bolsa Família (PBF) e dá outras orientações				
Intersetorialidade	Informa aos estados e aos municípios sobre a parceria entre o Programa Bolsa Família (PBF) e o Programa Brasil Alfabetizado (PBA) e as potencialidades de inserção de beneficiários do PBF e inscritos no Cadastro Único nas turmas de alfabetização e revê a Instrução Operacional Conjunta SENARC/MDS – Secadi/MEC nº 1, de 15 de agosto de 2007	Instrução Operacional Conjunta	MDS/MEC	13	07.03.12
Acompanhamento Familiar	Apresenta o Sistema CECAD e traz orientações preliminares para sua utilização nas ações de Vigilância Socioassistencial	Instrução Operacional Conjunta	SENARC/SNAS/SA GI/MDS	14	20.03.12
Acompanhamento familiar	Divulga aos estados e municípios as orientações sobre a busca de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família com integrantes em idade escolar não localizados no público para acompanhamento da frequência escolar do primeiro período de 2012, e os procedimentos a serem adotados no decorrer deste ano.	Instrução Operacional Conjunta	SENARC/SNAS	15	20.04.12
Acompanhamento familiar	Divulga informações e procedimentos relativos ao processo de Revisão Cadastral das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, em 2012	Instrução Operacional	SENARC (MDS)	53	02.05.12
Acompanhamento familiar	Orienta os municípios sobre os procedimentos para averiguação e atualização cadastral de famílias identificadas com indícios de inconsistências nas informações declaradas no Cadastro Único	Instrução Operacional	SENARC (MDS)	55	15.06.12 – reeditada em 2/4/13
Acompanhamento familiar (busca ativa)	Orienta os estados e os municípios sobre o estabelecimento de parcerias com Órgãos Públicos, Instâncias de Controle Social, Organizações Municipalistas e Organizações da Sociedade Civil, para a realização da Busca Ativa de famílias de baixa renda, com prioridade para as extremamente pobres, com o	Instrução Operacional Conjunta	SENARC/SNAS/SE SEP/MDS	18	20.12.12 – reeditada em 12.9.2013

	objetivo de incluí-las no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e promover a atualização cadastral				
Condicionalidades	Regulamenta a gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família, revoga a portaria GM/MDS nº 321, de 29 de setembro de 2008, e dá outras providências	Portaria	MDS	251	12.12.12
Acompanhamento familiar	Divulga aos estados e municípios as orientações sobre a busca de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF) com integrantes em idade escolar “não localizados” em escolas no acompanhamento da frequência escolar no ano de 2010 e os procedimentos a serem adotados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).	Instrução Operacional Conjunta	SENARC/SNAS	8	15.03.11
Condicionalidades	Estabelece o calendário do exercício de 2011 para o acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família (PBF) e dá outras orientações.	Instrução Operacional Conjunta	MDS/MEC/MS	9	15.04.11
Acompanhamento familiar (busca ativa)	Orienta os municípios sobre o estabelecimento de parcerias de Busca Ativa nos níveis federal e municipal e sobre o protocolo para inclusão de famílias extremamente pobres no Cadastro Único	Instrução Operacional Conjunta	SENARC/SNAS	10	25.10.11
Acompanhamento familiar	Divulga informações e procedimentos relativos ao processo de Revisão Cadastral das famílias do Programa Bolsa Família	Instrução Operacional	SENARC (MDS)	41	14.02.11
Acompanhamento familiar	Orienta os municípios sobre os procedimentos para averiguação de famílias identificadas em processo de auditorias com indícios de inconsistências nas informações declaradas no Cadastro	Instrução Operacional	SENARC (MDS)	44	29.04.2011 - reeditada em 3/11/11

	Único				
Acompanhamento familiar	Orienta sobre os procedimentos para correção das informações das famílias habilitadas para Programa Bolsa Família, com dados desatualizados na base do Cadastro Único	Instrução Operacional	SENARC (MDS)	47	23.08.11
Cadastro único	Define procedimentos para a gestão do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, revoga a Portaria nº 376, de 16 de outubro de 2008, e dá outras providências.	Portaria	MDS (Gabinete da ministra)	177	16.06.11
Condicionalidades	Estabelece orientações sobre a operacionalização da repercussão da condicionalidade de frequência nos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos	Instrução Operacional Conjunta	SENARC/SNAS	5	05.04.10
Condicionalidades	Estabelece o calendário do exercício de 2010 para o acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família (PBF) e dá outras orientações	Instrução Operacional Conjunta	MDS/MEC/MS	2	23.02.10
IGD	Estabelece normas, critérios e procedimentos para o apoio financeiro à gestão estadual do Programa Bolsa Família e dá outras providências.	Portaria	MDS (Gabinete da ministra)	256	19.03.10
Condicionalidades	Atualiza a IO nº 29 com a incorporação das mudanças formuladas pelo MEC na tabela de motivos de baixa frequência escolar de crianças e adolescentes entre 6 e 17 anos beneficiárias do Programa Bolsa Família	Instrução Operacional	SENARC (MDS)	36	21.07.10
Cadastro único	Estabelece normas e procedimentos para a revisão cadastral dos beneficiários do Programa Bolsa Família, criado pela Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, superior ao estabelecido no art. 18 do Decreto nº 5.209, de 2004.	Portaria	MDS (Gabinete do ministro)	617	11.08.10
Condicionalidades	Estabelece o calendário do exercício de 2009 para o acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família (PBF) e dá outras orientações	Instrução Operacional Conjunta	MDS/MEC/MS	1	17.02.09

Benefício	Divulga aos municípios orientações para a inserção de adolescentes beneficiários do Benefício Variável Vinculado Ao Adolescente (BVJ), que se encontram em descumprimento de condicionalidades no Projovem Adolescente –Serviço Socioeducativo	Instrução Operacional Conjunta	SENARC/SNAS/MDS	3	26.08.09
Acompanhamento familiar	Divulga informações e procedimentos de atualização ou revalidação cadastral dos domicílios no CadÚnico para implantação da revisão cadastral dos beneficiários do Programa Bolsa Família	Instrução Operacional	SENARC (MDS)	28	13.02.2009 - reeditada em 25/8/09
Acompanhamento familiar	Divulga aos municípios orientações e procedimentos a serem adotados no que se refere à identificação e registro dos motivos de baixa frequência escolar de crianças e adolescentes entre seis e 17 anos beneficiárias do Programa Bolsa Família	Instrução Operacional	SENARC (MDS)	29	07.05.09
Acompanhamento familiar	Orienta quanto aos procedimentos necessários às ações de atualização cadastral e à gestão de benefícios das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF) em razão da identificação de inconsistência nas informações de renda obtidas por meio da comparação das informações do CadÚnico com as da Relação Anual de Informações Sociais (Rais).	Instrução Operacional	SENARC (MDS)	30	14.05.09
Acompanhamento familiar	Divulga aos municípios as orientações sobre a busca ativa de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família com todos os integrantes em idade escolar “sem informação” de frequência escolar no ano de 2009 e os procedimentos a serem adotados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) relativos ao bloqueio e cancelamento do benefício.	Instrução Operacional	SENARC (MDS)	32	12.08.09
Acompanhamento	Divulgação, entre os municípios, dos	Instrução	SENARC (MDS)	33	03.12.09

familiar	procedimentos a serem adotados para registro do acompanhamento familiar e solicitação, se necessário, da interrupção temporária dos efeitos do descumprimento de condicionalidades para famílias inseridas em atividades de acompanhamento familiar desenvolvidas no município	Operacional			
Acompanhamento familiar	Divulga informações e procedimentos de atualização ou revalidação cadastral das famílias no CadÚnico para fins de Revisão Cadastral dos beneficiários do Programa Bolsa Família no ano de 2010.	Instrução Operacional	SENARC (MDS)	34	23.12.09
Benefício	Altera a Portaria nº 555, de 11 de novembro de 2005, que estabelece diretrizes e critérios para a gestão de benefícios financeiros do Programa Bolsa Família e fixa normas e procedimentos para a administração desses benefícios.	Portaria	MDS (Gabinete da ministra)	344	21.10.09
Condicionalidades	Institui o Fórum Intergovernamental e Intersetorial de Gestão de Condicionalidades do Programa Bolsa Família.	Portaria Interministerial	MDS, MEC e MS	2	16.09.09
Acompanhamento familiar	Orienta quanto aos procedimentos necessários às ações de atualização cadastral e gestão de benefícios das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF) em razão da identificação de inconsistência nas informações de renda obtidas por meio da comparação das informações do CadÚnico com as da Relação Anual de Informações Sociais (Rais) e do Benefício de Prestação Continuada (BPC)	Instrução Operacional	SENARC (MDS)	24	21.08.2008 - reeditada em 17/9/08
Acompanhamento familiar	Divulga aos municípios orientações sobre a busca ativa de famílias beneficiárias do Bolsa Família com todos os integrantes em idade escolar “sem informação” de frequência escolar e procedimentos a serem adotados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)	Instrução Operacional	SENARC (MDS)	25	05.09.08

	relativos ao bloqueio e cancelamento do benefício				
Condicionalidades	Divulga aos municípios orientações e procedimentos a serem adotados no que se refere aos Recursos apresentados por famílias com registros de descumprimento de condicionalidades.	Instrução Operacional	SENARC (MDS)	26	17.12.08
Condicionalidades	Regulamenta a gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família, revoga a portaria GM/MDS nº 551, de 9 de novembro de 2005, e dá outras providências.	Portaria	MDS (Gabinete da ministra)	321	29.09.08
Intersetorialidade	Divulga aos gestores municipais do Programa Bolsa Família procedimentos para encaminhamento dos inscritos no CadÚnico às ações de alfabetização do Programa Brasil Alfabetizado.	Instrução Operacional Conjunta	MDS/MEC	1	15.08.07
IGD	Estabelece normas, critérios e procedimentos para o apoio à gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal no âmbito dos municípios, e cria o Índice de Gestão Descentralizada do Programa.	Portaria	MDS (Gabinete do ministro)	148	27.04.06
Condicionalidades	Disciplina a integração entre o Programa Bolsa Família e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil.	Portaria	MDS (Gabinete do ministro)	666	28.12.05
Benefício	Estabelece normas e procedimentos para a gestão de benefícios do Programa Bolsa Família, criado pela Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004.	Portaria	MDS (Gabinete do ministro)	555	11.11.05
Condicionalidades	Regulamenta a gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família.	Portaria	MDS (Gabinete do ministro)	551	09.11.05
Condicionalidades	Estabelece atribuições e normas para o cumprimento da Condicionalidade da Frequência Escolar no Programa Bolsa Família.	Portaria Interministerial	MDS/MEC	3789	17.11.04
Condicionalidades	Dispõe sobre as atribuições e normas para a oferta e o monitoramento das ações de saúde relativas às condicionalidades das famílias beneficiárias do	Portaria Interministerial	MDS/MS	2509	18.11.04

	Programa Bolsa Família.				
--	-------------------------	--	--	--	--