



**Universidade do Estado do Rio de Janeiro**

Centro de Ciências Sociais

Instituto de Estudos Sociais e Políticos

Renata Mirandola Bichir

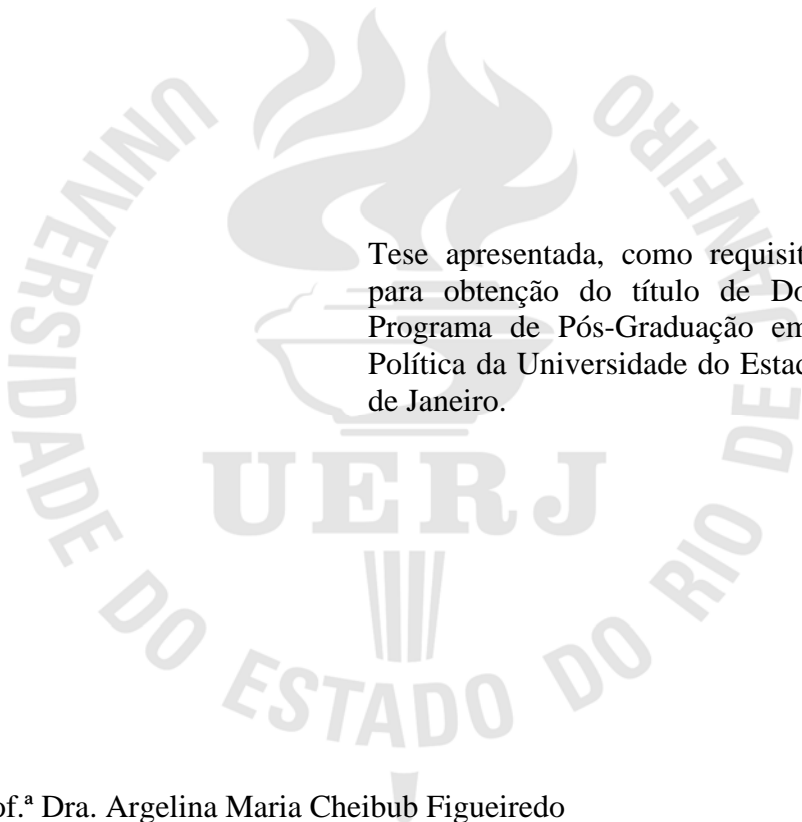
**Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades  
institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família**

Rio de Janeiro

2011

Renata Mirandola Bichir

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



Tese apresentada, como requisito parcial  
para obtenção do título de Doutora ao  
Programa de Pós-Graduação em Ciência  
Política da Universidade do Estado do Rio  
de Janeiro.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dra. Argelina Maria Cheibub Figueiredo

Rio de Janeiro

2011

CATALOGAÇÃO NA FONTE  
UERJ/REDE SIRIUS/ BIBLIOTECA IESP

B583 Bichir, Renata Mirandola.  
Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família / Renata Mirandola Bichir. – 2011.  
278 f.

Orientador: Argelina Maria Cheibub Figueiredo.  
Tese (doutorado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Estudos Sociais e Políticos.

1. Programa Bolsa Família (Brasil) - Teses. 2. Federalismo – Teses. 3. Assistência social – Teses. 4. Políticas sociais – Teses. 5. Ciência Política – Teses. I. Figueiredo, Argelina Maria Cheibub. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Instituto de Estudos Sociais e Políticos. III. Título.

CDU 378.245

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese, desde que citada a fonte.

---

Assinatura

---

Data

Renata Mirandola Bichir

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

Tese apresentada, como requisito parcial  
para obtenção do título de Doutora ao  
Programa de Pós-Graduação em Ciência  
Política da Universidade do Estado do Rio  
de Janeiro.

Aprovada em 10 de junho de 2011

Banca Examinadora:

---

Prof. Dra. Argelina Maria Cheibub Figueiredo (Orientadora)  
Instituto de Estudos Sociais e Políticos – UERJ

---

Prof. Dr. Renato Boschi  
Instituto de Estudos Sociais e Políticos – UERJ

---

Prof. Dra. Maria Regina Soares de Lima  
Instituto de Estudos Sociais e Políticos – UERJ

---

Prof. Dra. Marta da Silva Arretche  
Universidade de São Paulo

---

Prof. Dra. Natália Guimarães Duarte Sátyro  
Universidade Federal de Minas Gerais

Rio de Janeiro

2011

## AGRADECIMENTOS

Escrever esta tese foi mais ou menos como montar um grande quebra cabeças, com muitas peças às vezes desencontradas e aparentemente desconexas, sem ter muita clareza, inicialmente, da figura final que seria formada. Não só por conta das dificuldades enfrentadas em qualquer tese de doutorado, mas também pelo tema escolhido, multifacetado, polêmico, passível dos mais diferentes olhares e ainda em processo de construção. Nesse processo de montagem – tortuoso e, ao mesmo tempo, estimulante – muitas pessoas foram extremamente importantes. Desnecessário dizer que qualquer confusão remanescente é de minha inteira responsabilidade.

Em primeiro lugar, gostaria de agradecer ao CNPq, instituição da qual fui bolsista tanto no mestrado quanto no doutorado, o que me permitiu, além da sobrevivência cotidiana, a participação em diversos eventos científicos, no Brasil e no exterior. Também contei com bolsa sanduíche do CNPq no doutorado, o que me permitiu passar seis meses na Universidade da Califórnia, em Berkeley, EUA, entre janeiro e julho de 2009. Lá tive o privilégio de ter a orientação do Prof. Chistopher Ansell, com quem pude conversar longamente sobre minha tese e diversos outros assuntos, e a quem agradeço enormemente a paciência, o incentivo, e o convite para escrever um artigo conjunto. A tese também se beneficiou, direta e indiretamente, das brilhantes aulas do Prof. Peter Evans, figura genial e extremamente gentil, além das aulas com o Prof. James Holston e também diversos seminários e palestras que tive a oportunidade de assistir. Ao final, a experiência completa do sanduíche foi extremamente transformadora e gratificante, tanto do ponto de vista acadêmico quanto do ponto de vista pessoal.

Gostaria de agradecer profundamente todos aqueles se dispuseram a conversar comigo sobre os percalços da implementação do Programa Bolsa Família em Salvador, São Paulo, e também no nível federal. Em Salvador, agradeço aos beneficiários de diversas comunidades com os quais pude conversar sobre a relevância do programa em suas vidas. Ainda em Salvador, agradeço a Sarita Antonia Gonzalez, Viviane Mascarenhas e a João Paulo Alves, todos da Secretaria Municipal do Trabalho, Assistência Social e Direitos do Cidadão (SETAD), pelas entrevistas concedidas. Em São Paulo, agradeço a Wladimir Prado, Maria Rita Freitas, Luiz Fernando Francisquini e Márcia Gonçalves, todos da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento

Social de São Paulo (SMADS), pelas entrevistas concedidas. Para esclarecer os pontos de vista do governo federal sobre o programa, a entrevista que pude realizar com Júnia Quiroga, diretora do Departamento de Avaliação da Secretaria de Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (DA/SAGI/MDS), e a conversa com Luciana Jaccoud, do Ipea e do MDS, ambas realizadas na Anpocs de outubro de 2010, em Caxambu, foram de extrema valia.

Esta tese muito se beneficiou da orientação da Prof<sup>a</sup> Argelina Figueiredo. Desde o início, Argelina me deu liberdade para que eu seguisse minhas escolhas, ao mesmo tempo em que me indicou caminhos menos tortuosos e mais profícuos analiticamente. Sua leitura atenta e seus comentários precisos em muito contribuíram para a conexão entre as diversas peças desta tese.

Diversos outros professores do Iuperj contribuíram, direta ou indiretamente, para a confecção desse quebra-cabeça. Agradeço principalmente aos professores Nelson do Valle Silva e Renato Boschi, membros da minha banca de defesa de projeto, quando o quebra cabeça estava na sua fase mais caótica. Com Nelson aprendi a importância de precisar minhas hipóteses e a relevância de não cair em falsas questões. Com Renato aprendi que é importante explorar todas as facetas de nosso problema de pesquisa, mas que é mais relevante ainda selecionar aquilo que faz parte do nosso processo de aprendizagem, mas deve ficar fora da tese, e aquilo que realmente importa e deve compor o texto. O seminário de projeto, sob orientação do Prof. João Feres, e o seminário de tese, sob orientação do Prof. Marcelo Jasmin, também em muito contribuíram para precisar meu foco.

Ainda no Iuperj, gostaria de agradecer a Lia Gonzalez e a Caroline Carvalho, cujo trabalho alegre e competente em muito contribuiu para facilitar – e reduzir – minhas idas e vindas entre São Paulo e Rio de Janeiro. Também gostaria de agradecer a diversos colegas do doutorado em Ciência Política, com os quais pude dividir questões intelectuais, pessoais, e também divertidos almoços, em especial Márcio André Santos, Cristiano Rodrigues, Bárbara Lamas, Iara Leite, Dawisson Lopes e André Coelho. A Cristiano e a Iara agradeço também as acolhidas generosas em suas casas.

O ambiente do Centro de Estudos da Metrópole (CEM-CEBRAP), em São Paulo, também foi importantíssimo para o desenvolvimento desta tese. Agradeço especialmente a Marta Arretche, sempre disposta a ouvir minhas inquietações, dando dicas utilíssimas de leitura e me ajudando a mapear o terreno das políticas sociais. Seus comentários a versões preliminares de certos capítulos, apresentadas sob a forma de

artigos para discussão nos seminários internos do CEM, em muito contribuíram para aprimorar o meu trabalho. Outro agradecimento muito especial vai para Eduardo Marques, meu eterno “orientador”, que acompanha meu trabalho desde a iniciação científica. Mais do que por seus inúmeros comentários valiosos, sugestões de leituras e escutas pacientes nos momentos de maior dificuldade ao longo da tese, gostaria de agradecer por sua amizade ao longo de todos esses anos.

Ainda no CEM, gostaria de agradecer a duas amigas muito especiais e colegas de trabalho na pesquisa Redes e Pobreza, Graziela Castello e Encarnación Moya. Vários outros colegas do CEM contribuíram para dar humor e leveza ao processo de trabalho: Júlio Costa, Patrick Silva, Lara Mesquita, Edgard Fusaro, Fernando Guarnieri, Natália Salgado, Daniel Waldvogel Silva, Donizete Cazzolato, Fernando Gonçalves. Ao Edgard agradeço ainda o auxílio no processamento dos dados quantitativos desta tese, e ao Donizete por ter utilizado suas redes para abrir para mim as portas da Secretaria Municipal de Assistência Social de São Paulo.

Também me beneficieei da apresentação de versões parciais e preliminares dos capítulos em diversos seminários e congressos. Agradeço particularmente aos preciosos comentários de Sandra Gomes e Carlos Vasconcellos, debatedores do meu artigo no 7º Encontro da ABCP realizado em Recife em agosto de 2010. Na última Anpocs em Caxambu, em outubro de 2010, tive o privilégio de contar com os comentários e sugestões precisos de Júnia Quiroga e Telma Menicucci, às quais agradeço. Gostaria de agradecer ainda a Celina Souza pelo convite e pelas discussões do seminário “A agenda atual na Ciência Política”, realizado em setembro de 2010 na UFBA.

Já no momento da revisão final da tese uma reviravolta na minha trajetória profissional acabou contribuindo para precisar certos argumentos desenvolvidos no texto. O convite para trabalhar no Departamento de Avaliação da SAGI/MDS trouxe um novo olhar para o mesmo problema de pesquisa, um pouco mais próximo dos meandros da gestão federal dos programas de transferência de renda e da assistência social. Pelo convite para trabalhar na SAGI, agradeço a Júnia Quiroga.

Montar esse quebra cabeça até o final teria sido uma tarefa ainda mais árdua sem amigos queridos ao meu lado: Rosi, Rogério, Isa, Encá, Bianca, Cabral, João, Renê, Giovanni, muito obrigada por todos os almoços, jantares, papos cabeça, bobagens, sorrisos e abraços trocados ao longo dos últimos anos.

Agradeço ainda aos meus pais, Aluísio e Cristina, e ao meu irmão Marcelo, que direta e indiretamente contribuíram para eu chegar até aqui. Agradeço a minha avó

Raquel, que generosamente me acolheu em sua casa para que eu pudesse escrever os capítulos finais dessa tese, ouvindo o barulhinho do mar.

Agradeço ao Léo, companheiro de longa data, por todo seu amor.



Minha vassoura é a caneta da minha filha

*Frase de uma beneficiária do Programa Bolsa Família*

## RESUMO

BICHIR, Renata Mirandola. *Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família*. 2011. 278 f.  
Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos,  
Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

Este trabalho analisa o Programa Bolsa Família (PBF), tratando de sua evolução ao longo do governo Lula, tanto no que diz respeito ao seu escopo quanto a seu desenho institucional e as alterações que foi sofrendo em seus objetivos. Tendo em vista a natureza federativa do Estado brasileiro, o objetivo do trabalho é mostrar os desafios enfrentados pelo poder central para garantir a implementação homogênea de um programa nacional de transferência condicionada de renda a ser gerido pelos municípios. Para tanto, são analisados, de um lado, os recursos institucionais e as estratégias de que dispunha o governo federal para alcançar os seus objetivos para o PBF, e de outro, os resultados e a dinâmica da gestão municipal do programa em dois grandes centros urbanos, São Paulo e Salvador. São analisadas informações relativas ao desempenho nacional do programa e também referentes à implementação municipal do PBF nos casos escolhidos, por meio de dados de surveys realizados com a população de baixa renda e de entrevistas semi-estruturadas com gestores municipais do programa nessas duas cidades.

A tese identifica os mecanismos que asseguram o crescente poder de coordenação do governo federal no sentido de fazer com que suas principais diretrizes para o programa sejam de fato implementadas no plano municipal. Mostra também que 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 pelos diferentes interesses políticos na maior ou menor coordenação dos programas locais de transferência com o programa nacional. Finalmente, o trabalho examina ainda os limites e possibilidades para a articulação do PBF com uma política mais ampla de assistência social.

Palavras-chave: Programa Bolsa Família. Federalismo. Mecanismos de coordenação. Assistência social. Políticas sociais. São Paulo. Salvador.

## ABSTRACT

BICHIR, Renata Mirandola. *Federal mechanisms for the coordination of social policies and local institutional capacities: the case of the Bolsa Família Program*. 2011. 278 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

This thesis analyzes the Bolsa Família Program (PBF), dealing with its evolution over the Lula government, both in terms of its scope and its institutional design and also considering the changes in its main goals. Given the federal nature of the Brazilian state, the main goal is to show the challenges the central government face to ensure the proper implementation of a national program of conditional cash transfer to be managed by the municipalities. For this purpose, are reviewed, on the one hand, the strategies and institutional resources available to the federal government to achieve its goals for the PBF, and on the other hand, the results and the dynamics of the municipal implementation of the program in two major urban centers, São Paulo and Salvador. The study is based on information on the performance of the national program and also considers the municipal implementation of the PBF in the selected cases, using data from surveys carried out with low-income people and also semi-structured interviews with municipal managers of the program in these two cities.

The thesis identifies the main mechanisms developed to ensure the growing power of the federal government in order to make its main guidelines for the program are actually implemented at the municipal level. It also shows the implementation of the PBF is affected not only by its institutional design, set at the federal level, but also by the different institutional capabilities available at the local level – human resources, management capacity and coordination among various services and policies, infrastructure, among others – and by the various local political interests in greater or lesser coordination with the national program. Finally, the thesis also examines the limits and possibilities for the articulation of the PBF with a broader social assistance policy.

Keywords: Bolsa Família Program. Federalism. Coordination mechanisms. Social assistance policy. Social policy. São Paulo. Salvador.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 – Valores repassados pelo MDS aos Estados.....	113
Gráfico 2 – Percentual de municípios com co-financiamento estadual para função assistência social, por Unidade da Federação, 2009.....	150
Gráfico 3 – Percentual de municípios com co-financiamento federal para função assistência social, por Unidade da Federação, 2009.....	151
Figura 1 – Modelo de CHAID para o acesso a programas de transferência de renda. Município de São Paulo, 2004.....	186
Figura 2. Modelo de CHAID para o acesso a programas de transferência de renda. Município de Salvador, 2006.....	190

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Índice de Gestão Descentralizada Municipal (IGD-M). Salvador e São Paulo, julho de 2010 .....	123
Tabela 2 – Índice de Gestão Descentralizada dos Estados (IGD-E) .....	125
Tabela 3 – Recebimento de dinheiro de programa do governo, segundo faixas de renda familiar per capita. Município de São Paulo, 2004 .....	171
Tabela 4 – Recebimento de dinheiro de programa do governo, segundo tipo de região. Município de São Paulo, 2004.....	172
Tabela 5 – Recebimento de dinheiro de programa do governo, segundo sexo do responsável pelo domicílio. Município de São Paulo, 2004.....	173
Tabela 6 – Recebimento de dinheiro de programa do governo, segundo presença de crianças de 7 a 14 anos. Município de São Paulo, 2004.....	173
Tabela 7 – Recebimento de dinheiro de programa do governo, segundo cor do responsável pelo domicílio. Município de São Paulo, 2004.....	173
Tabela 8 – Recebimento de dinheiro de programa do governo, segundo participação quinzenal em associação religiosa. Município de São Paulo, 2004 .....	173
Tabela 9 – Recebimento de dinheiro de programa do governo, segundo participação anual em associação não religiosa. Município de São Paulo, 2004.....	174
Tabela 10 – Recebimento de dinheiro de programa do governo, segundo preferência partidária. Município de São Paulo, 2004 .....	174
Tabela 11 – Recebimento de dinheiro de programa do governo, segundo faixas de renda familiar per capita. Município de Salvador, 2006 .....	176
Tabela 12 – Recebimento de dinheiro de programa do governo, segundo setor subnormal. Município de Salvador, 2006.....	177
Tabela 13 – Recebimento de dinheiro de programa do governo, segundo sexo do responsável. Município de Salvador, 2006.....	177
Tabela 14 – Recebimento de dinheiro de programa do governo, segundo presença de crianças de 7 a 14 anos. Município de Salvador, 2006.....	178
Tabela 15 – Recebimento de dinheiro de programa do governo, segundo preferência partidária. Município de Salvador, 2006 .....	178
Tabela 16 – Recebimento de dinheiro de programa do governo, segundo participação quinzenal em associação religiosa. Município de Salvador, 2006 .....	179

Tabela 17 – Variáveis finais no modelo de regressão logística. Município de São Paulo, 2004 .....	194
Tabela 18 – Variáveis finais no modelo de regressão logística. Município de Salvador, 2004 .....	196
Tabela 19 – Distribuição dos setores censitários e da população segundo os agrupamentos do IPVS. Município de São Paulo, 2004.....	220

## **ABREVIATURAS E SIGLAS**

BDC – Banco de Dados do Cidadão

BPC – Benefício de Prestação Continuada

CadÚnico – Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal

CEF – Caixa Econômica Federal

CGB – Coordenadoria de Gestão de Benefícios (PMSP)

CIAS – Central de Informação e Atendimento Social

CRAS – Centro de Referência da Assistência Social

CREAS – Centros de Referência Especializada de Assistência Social

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IGD – Índice de Gestão Descentralizada

IPVS – Índice Paulista de Vulnerabilidade Social

Loas – Lei Orgânica da Assistência Social

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

NIS – Número de Identificação Social

OPS – Observatório de Políticas Sociais (PMSP)

PBF – Programa Bolsa Família

PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

PLANSEQ – Plano Nacional de Qualificação Setorial

PRODAM – Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo

PRODESP – Companhia de Processamento de Dados do Estado de São Paulo

RMS – Região Metropolitana de Salvador

RMSP – Região Metropolitana de São Paulo

SAGI – Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (MDS)

SEADE – Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados

SEADS – Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social

SEDES – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza  
(Salvador)

SENARC – Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (MDS)

SETAD – Secretaria Municipal do Trabalho, Assistência Social e Direitos do Cidadão  
(Salvador)

SNAS – Secretaria Nacional de Assistência Social (MDS)

SUAS – Sistema Único da Assistência Social

SUS – Sistema Único de Saúde



## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	17
<b>1 IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS EM CONTEXTOS FEDERATIVOS: A RELEVÂNCIA DA COORDENAÇÃO FEDERAL E O PAPEL DAS CAPACIDADES INSTITUCIONAIS LOCAIS.....</b>	<b>33</b>
1.1 Conseqüências do arranjo federativo brasileiro para as políticas sociais .....	34
1.2 Implementação de políticas sociais .....	49
1.1 Capacidades institucionais locais.....	57
<b>2 NOVAS FORMAS DE COMBATE À POBREZA NO BRASIL: OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA.....</b>	<b>62</b>
2.1 Trajetória das políticas sociais no Brasil .....	64
2.2 A evolução dos programas de transferência de renda.....	75
2.3 As polêmicas em torno do Programa Bolsa Família.....	90
<b>3 OS MECANISMOS DE COORDENAÇÃO FEDERAL DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA .....</b>	<b>102</b>
3.1 O Cadastro Único de Programas Sociais .....	103
3.2 O Índice de Gestão Descentralizada.....	115
<b>4 A TRAJETÓRIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL E DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA EM SÃO PAULO E SALVADOR: CONSTRUINDO CAPACIDADES INSTITUCIONAIS .....</b>	<b>128</b>
4.1 Assistência social e programas de transferência de renda em Salvador.....	129
4.2 Assistência social e programas de transferência de renda em São Paulo ....	132
4.3 Capacidades institucionais locais na área da assistência social .....	137
4.3.1 <u>Órgão Gestor da Assistência .....</u>	<u>139</u>
4.3.2 <u>Recursos Humanos.....</u>	<u>142</u>
4.3.3 <u>Legislação e Instrumentos.....</u>	<u>145</u>
4.3.4 <u>Conselhos Municipais .....</u>	<u>147</u>
4.3.5 <u>Recursos Orçamentários .....</u>	<u>149</u>
4.3.6 <u>Convênios e Parcerias .....</u>	<u>153</u>
4.3.7 <u>Serviços e Modalidades .....</u>	<u>155</u>
4.3.8 <u>Unidades da assistência social .....</u>	<u>159</u>
4.3.9 <u>Cadastro Único e Transferência de Renda.....</u>	<u>160</u>

4.4	Síntese.....	161
5	<b>PERFIL DOS BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA EM SÃO PAULO E SALVADOR .....</b>	<b>164</b>
5.1	Os <i>surveys</i> .....	165
5.2	Análises bivariadas do perfil dos beneficiários .....	169
5.2.1	<u>São Paulo.....</u>	<u>169</u>
5.2.2	<u>Salvador .....</u>	<u>175</u>
5.3	Modelos de acesso à transferência de renda .....	179
5.3.1	<u>Modelo de CHAID.....</u>	<u>185</u>
5.3.2	<u>Modelos de Regressão Logística.....</u>	<u>193</u>
5.4	Síntese.....	197
6	<b>DESAFIOS RECENTES NA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO NÍVEL LOCAL .....</b>	<b>200</b>
6.1	A implementação do Programa Bolsa Família em Salvador .....	203
6.2	A implementação dos programas de transferência de renda em São Paulo .....	217
6.3	Comparando as estratégias desenvolvidas em Salvador e São Paulo .....	233
7	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>238</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>248</b>
	<b>ANEXO I – SURVEY DE ACESSO DA POPULAÇÃO MAIS POBRE DE SÃO PAULO A SERVIÇOS PÚBLICOS. CEM-CEBRAP/IBOPE, 2004 .....</b>	<b>265</b>
	<b>ANEXO II – SURVEY SALVADOR: PROJETO RADAR DAS CONDIÇÕES DE VIDA E DAS POLÍTICAS SOCIAIS – FASE II .....</b>	<b>271</b>

## INTRODUÇÃO

Neste trabalho analiso o crescente poder de coordenação do governo federal no sentido de fazer com que suas principais diretrizes para o Programa Bolsa Família (PBF) sejam de fato implementadas no plano municipal, nível responsável pela implementação deste programa nacional de transferência condicionada de renda. Partindo da consideração da natureza federativa do Estado brasileiro, que impõe constrangimentos e oportunidades particulares para o desenvolvimento de políticas sociais no nível local, o trabalho analisa, no caso específico do PBF, os mecanismos de coordenação que foram desenvolvidos pelo governo federal ao longo do governo Lula (2003-2010), sem, contudo, assumir que estes garantem uma implementação homogênea da política no plano municipal. Isso porque 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. Além da discussão mais geral sobre os mecanismos de coordenação federal e sobre as capacidades institucionais locais, foram escolhidos dois grandes centros urbanos para uma análise mais aprofundada das dinâmicas recentes envolvidas na implementação do PBF no plano municipal: São Paulo e Salvador.

Para contextualizar a discussão que será desenvolvida, é importante considerar a evolução dos programas de transferência de renda na agenda de políticas sociais do governo federal. No Brasil, as políticas sociais passaram de um padrão de proteção social vinculado ao mundo do trabalho, restrito a categorias específicas de trabalhadores — configurando um sistema “corporativo” de proteção, nos termos de Gosta Esping-

Andersen (1991)<sup>1</sup>, e caracterizado como “cidadania regulada” por Wanderley Guilherme dos Santos (1979) —, a um padrão de políticas sociais de caráter regressivo no período autoritário (Draibe, 1993; Almeida, 1995; Pochmann, 2007), até sua expansão no sentido da universalização após a redemocratização, com as reformas das políticas sociais.

No âmbito das reformas de políticas sociais ocorridas em meados da década de 1990 surgem os primeiros programas de transferência condicionada de renda. Inspirados no projeto de imposto de renda negativo do senador Eduardo Suplicy (Suplicy 2002; Silva; Yasbek; Di Giovanni, 2007), esses programas surgiram como políticas de combate à pobreza primeiro no plano local, em meados dos anos de 1990, como ações de garantia de renda mínima ou do tipo “bolsa escola”, destacando-se as experiências pioneiras de Campinas, Distrito Federal, Ribeirão Preto e Santos. Houve um rápido processo de difusão do programa do nível municipal para os Estados e depois para o nível federal – em 2001, quando surge o primeiro programa nacional de transferência, eram sete estados e mais de 200 municípios com intervenções do tipo bolsa escola (Villatoro, 2010).

No governo Fernando Henrique Cardoso, percebe-se a relevância desses programas locais, que vão ganhando visibilidade cada vez maior no debate público. Logo após a iniciativa de co-financiamento federal dos programas locais, por meio do Programa Nacional de Garantia de Renda Mínima (PGRM), surge o primeiro programa federal de transferência de renda associado à educação, o Programa Bolsa Escola, em 2001. No caso do Bolsa Escola, o foco recaía nos indivíduos, seu escopo era reduzido – em dezembro de 2002, o programa beneficiava 5,1 milhões de famílias (IPEA, 2007) – e havia diversos problemas de coordenação entre as várias iniciativas de transferência de renda. Outros programas de transferência, como o Bolsa Alimentação e o Auxílio Gás, estavam dispersos em diversos ministérios, sendo que a área da assistência social não tinha destaque na coordenação dessas ações de transferência. Fazendo um balanço

---

<sup>1</sup> Ao abordar os regimes de welfare states como “combinações qualitativamente diferentes entre Estado, mercado e família”, o autor caracteriza o modelo “corporativista estatal” como aquele no qual a família desempenha um papel central como fonte de solidariedade, dado o caráter marginal do mercado e do Estado. A provisão de serviços preserva diferenças de status e os direitos legados segundo categorias específicas no interior da sociedade, com baixo impacto redistributivo (Esping-Andersen, 1991, p.108).

das iniciativas na área social no governo FHC, o então assessor da Casa Civil para essa área, Sérgio Tiezzi, reconhece que a prioridade foi dada a outras áreas de política social que não a assistência: “era preciso concentrar todo esforço e atenção nos serviços sociais básicos de vocação universal: educação, saúde e previdência social” (Tiezzi, 2004, p.50).

O governo Lula, por sua vez, elevou os programas de transferência de renda a um novo patamar, articulando os diversos programas federais existentes em um único programa guarda-chuva, o PBF, em 2003. Este programa foi rapidamente ganhando credibilidade na opinião pública e mesmo entre especialistas e acabou ofuscando o programa-vitrine do primeiro governo Lula, o Fome Zero. Em sua fase inicial, os objetivos do PBF estavam centrados na garantia de boa cobertura e focalização, evitando acusações de utilização política em um contexto de legitimação do programa na opinião pública e entre os especialistas.

De maneira geral, esses objetivos foram cumpridos. Muitas análises passaram a apontar a contribuição dos programas de transferência de renda, em especial do PBF, para a queda recente da pobreza e da desigualdade (Arbix, 2007; Medeiros, Brito e Soares, 2007; Neri, 2007; Soares et al, 2006; Rocha, 2010), bem como para o aumento nos níveis de consumo das famílias mais pobres (BRASIL, 2007a; Cedeplar, 2007) e mesmo para ressaltar a relevância da mulher no contexto das decisões familiares (BRASIL, 2007a; Cedeplar, 2007). As análises destacam ainda a boa focalização do programa, que efetivamente atinge as famílias mais pobres, apesar de ainda haver espaço para expansão do programa, já que nem todo público-alvo é atingido (Hall, 2008; Soares, Ribas e Osório, 2007; Figueiredo et al., 2005<sup>2</sup>).

De experiências pioneiras e pontuais, os programas de transferência de renda tornaram-se o “carro-chefe” da rede de proteção social brasileira (Silva; Yasbek; Di Giovanni, 2007), sendo que o PBF cada vez mais se consolida como um programa de Estado, e não de governo, como evidenciado nas últimas eleições presidenciais, uma vez que candidatos com diferentes posições políticas deixaram claro seu apoio ao

---

<sup>2</sup> Este trabalho mostra que mesmo em grandes cidades como São Paulo e Salvador, que não eram a prioridade do governo no início da expansão do PBF, era boa a focalização do programa, a despeito da cobertura ainda ser baixa (Figueiredo et al, 2005).

programa. Além disso, é importante destacar a crescente normatização do programa: além da Lei Nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que criou o PBF, há diversas outras leis, decretos, medidas provisórias, portarias, instruções normativas e instruções operacionais relacionadas ao programa<sup>3</sup>. Esse ritmo intenso de normatização federal contribuiu para a crescente institucionalização do programa, apesar de também colocar desafios do ponto de vista das capacidades institucionais municipais para absorver essas normatizações, que muitas vezes implicam ajustes nos grandes objetivos do PBF. O PBF hoje é o maior programa de transferência de renda condicionada do mundo, beneficiando, em 2010, 12,6 milhões de famílias. O escopo da política foi ampliado, e seu foco passou dos indivíduos – no caso do Bolsa Escola – para uma preocupação mais ampla com as composições familiares e suas estratégias de sobrevivência – no caso do PBF. Dessa forma, o programa estaria levando em conta aspectos enfatizados pelas análises mais recentes a respeito da pobreza, que ressaltam o papel não só dos ativos individuais mobilizados pelos mais pobres, mas também dos recursos familiares (Moser, 1998; Filgueira, 1998).

No bojo desse processo de “capitalização política” do PBF, associado e (re)alimentado pela evolução institucional do programa, os objetivos do governo federal para o programa foram ampliados. Atualmente, o governo federal pretende utilizar o PBF como eixo articulador da política de assistência social. Isso significa, em primeiro lugar integrar os benefícios monetários da assistência, destacadamente o PBF e o Benefício de Prestação Continuada (BPC)<sup>4</sup> no âmbito dos demais serviços da assistência social, ou seja, os serviços de proteção básica – destinados para as famílias em maior situação de vulnerabilidade – e de proteção especial, voltados para famílias que tiveram seus direitos violados. Esse objetivo mais recente implica a consideração de que o combate à pobreza e a desigualdade implica não somente a dimensão da transferência de renda:

---

<sup>3</sup> Entre 2001 e 2011, foram publicados 11 decretos, 4 leis, 2 medidas provisórias, 38 portarias, 1 instrução normativa e 50 instruções operacionais referentes ao PBF, incluindo regulamentações do próprio programa e seus programas correlatos, definição de formas de repasse de recursos para Estados e municípios, formas de cadastramento e acompanhamento dos beneficiários, entre muitos outros objetos.

<sup>4</sup> O BPC é um benefício monetário — no valor de um salário mínimo — concedido a idosos e portadores de necessidades especiais que tenham renda familiar per capita inferior a ¼ de salário mínimo.

“Integrar benefícios e serviços tem sido apontado, nos últimos anos, como um dos grandes desafios para consolidação da Assistência Social. A relevância deste objetivo vem sendo destacada com frequência. Com esta, ressalta-se a necessidade de reconhecimento do limite das garantias mínimas de renda como promotoras de bem-estar e desenvolvimento humano e social e, ao mesmo tempo, da afirmação da oferta de serviços como patamar incontornável do enfrentamento da desigualdade e da promoção de oportunidades.” (Jaccoud, Hadjab e Chaibub, 2009, p.229).

Nesse sentido, o PBF é visto atualmente como um importante instrumento para estimular a “implementação efetiva” do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), ou seja, para de fato ajudar a consolidar a assistência social como uma política pública inserida em um novo modelo de proteção social. O próprio desenho do PBF, que prevê a articulação do objetivo mais imediato de combate à pobreza por meio das transferências monetárias com a dimensão mais estrutural de geração de capital humano e combate intergeracional da pobreza – por meio das condicionalidades de educação e saúde, além da garantia de acesso a outras políticas – é estratégico para pensar essa articulação. Esse objetivo recente começou a ser delineado mais claramente a partir do Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no Âmbito do SUAS (Resolução CIT Nº 7, de 10 de Setembro de 2009), oriundo das discussões na Comissão Intergestores Tripartite (CIT)<sup>5</sup>, prevendo a oferta prioritária de serviços sócio-assistenciais para as famílias mais vulneráveis que já são beneficiárias do Programa Bolsa Família, do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) ou do BPC. De acordo com esse Protocolo, no cenário de quase universalização da cobertura de programas de transferência de renda como o BPC e o PBF, torna-se necessário avançar na articulação desses benefícios com os diversos serviços assistenciais da proteção básica e especial, de modo a contribuir de maneira mais efetiva para a superação de situações de vulnerabilidade social:

---

<sup>5</sup> A CIT é um espaço de articulação e expressão das demandas dos gestores federais, estaduais e municipais, sendo formada pelas 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). As principais funções da CIT, que funciona como um fórum de pactuação, incluem pactuar estratégias para implantação e operacionalização de serviços, políticas e benefícios; estabelecer acordos sobre questões operacionais da implantação dos serviços; pactuar critérios e procedimentos de transferência de recursos para cofinanciamentos, entre outras. Para maiores detalhes, ver: [www.mds.gov.br/sobreministerio/orgaoscolegiados/orgaos-em-destaque/cit](http://www.mds.gov.br/sobreministerio/orgaoscolegiados/orgaos-em-destaque/cit)

“Entende-se que programas e benefícios como o PBF e o BPC constituem respostas extremamente importantes para a garantia da segurança de sobrevivência das famílias pobres. Entretanto, os riscos e vulnerabilidades sociais que atingem as famílias e indivíduos colocam desafios e necessidades que em muito extrapolam a dimensão da renda. Neste sentido, é somente por meio da oferta simultânea de serviços que a Assistência Social pode assegurar de forma integral a promoção e proteção dos direitos e seguranças que lhe cabem afiançar.” (MDS/CIT, 2009, p.4).

Essa pretensão de integração entre benefícios e serviços evidencia-se ainda a partir da análise da evolução dos mecanismos federais de coordenação das ações municipais, com destaque para as normas que regulam o repasse de recursos federais para a gestão municipal do PBF e também aquelas que ordenam o cadastramento dos beneficiários. Esses diversos instrumentos institucionais construídos pelo governo federal também apontam para esse objetivo mais recente de plena implementação do SUAS por meio do PBF, como será discutido nesse trabalho.

No limite, se de fato esses objetivos mais ambiciosos do governo federal para o PBF se efetivarem, podemos até pensar que as distinções entre as políticas de combate à pobreza, como os programas de transferência de renda, e a política social tradicional, estariam sendo diluídas. Segundo Sérgio Abranches (1994, p. 15), a política social convencional opera para além da fronteira da carência absoluta e resistente. Enquanto as políticas sociais devem visar à universalização, atuando em manifestações ocasionais de privação, as políticas de combate à pobreza têm caráter seletivo (operam na lógica da discriminação positiva) e visam combater um estoque acumulado de carências agudas. Com a articulação dos programas de transferência de renda no interior da política de assistência social, contribuindo para a composição de uma rede mais ampla de proteção social para as populações mais vulneráveis, essa distinção faria cada vez menos sentido.

Contudo, há diversos desafios a serem superados na construção desses objetivos mais ambiciosos para o PBF. Como diversos autores apontam (Houtzager, 2008; Fleury, 2007; Castello, 2008), os programas de transferência de renda nasceram insulados fora do campo tradicional da assistência social, por iniciativa de economistas ligados à administração pública e ao governo, tanto no plano federal como no caso de municípios como São Paulo. Atualmente, um dos grandes desafios – burocráticos, institucionais e



mesmo em termos de integração das redes das comunidades de políticas públicas<sup>6</sup> – refere-se exatamente a essa maior integração dos programas de transferência de renda no âmbito da política de assistência social, seja no plano federal, seja no plano municipal. Este insulamento inicial dos programas de transferência de renda, justificado nas entrevistas com gestores do MDS e burocratas municipais da assistência em Salvador e São Paulo como necessário para o desenvolvimento inicial dos programas, para instaurar uma nova cultura de combate à pobreza diferente do assistencialismo tradicional, hoje surge como um obstáculo à reintegração com a área da assistência social. O próprio governo, por meio de estudo realizado por técnicos do IPEA, reconhece as incertezas envolvidas nessa nova fase do PBF, e os desafios de sua plena integração à área da assistência social:

“Sua progressiva expansão ao longo dos últimos cinco anos consolidou a transferência de renda não contributiva como um efetivo pilar da proteção social brasileira. Como será visto mais adiante, apesar de não ser oficialmente reconhecido como parte da Assistência Social e ser operado por uma gestão própria e independente, o PBF pode ser considerado integrante daquela política. De um lado, é um benefício não contributivo situado no âmbito da segurança de renda que, como já citado, é uma das seguranças a serem garantidas pela Política Nacional de Assistência Social. De outro, tem como meta a cobertura universal no grupo beneficiário e que sua regulamentação não conflita com os demais princípios constitucionais organizadores da Seguridade Social.” (Jaccoud, Hadjab e Chaibub, 2009, p.216).

Este trabalho procura analisar a evolução desses objetivos para o PBF, que foram sendo construídos e consolidados a partir de crescentes normatizações federais para o programa, bem como as oportunidades que foram abertas para a consecução dessa última fase da agenda do governo para o PBF, ou seja, a pretensão de maior integração do programa no interior da política de assistência social. É possível afirmar que esse olhar é relativamente recente entre os múltiplos olhares sobre o PBF, sendo presente somente entre autores ligados ao campo da assistência social (Silva, Yasbek, e Di Giovanni, 2007; Yasbek, 2004). Entre os economistas, as análises geralmente

---

<sup>6</sup> No âmbito do governo federal, trata-se da articulação das redes de profissionais mais ligados aos programas de transferência de renda, situados na Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC), e os profissionais tradicionalmente ligados ao campo da assistência social, concentrados na Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS). Para uma interessante discussão a respeito das diferentes culturas técnicas que caracterizam as várias secretarias que compõem o MDS, ver Dulci (2010). Para uma discussão mais abrangente a respeito da influência das redes de comunidades de políticas na implementação de políticas públicas urbanas, ver Marques (2000 e 2003).

abordam a responsabilidade do programa na queda recente da pobreza e da desigualdade no Brasil (Soares, 2006; Soares et al, 2006; Soares et al, 2007; Barros et al, 2007; Medeiros, Brito e Soares, 2007; Baumann, 2007; Neri, 2007; Arbix, 2007; Sátyro e Soares, 2009; Rocha, 2010)<sup>7</sup>, além de discutirem os efeitos do programa sobre um possível desestímulo ao trabalho (Soares e Sátyro, 2009) e os efeitos das condicionalidades de saúde e educação atreladas ao programa (Medeiros, Britto e Soares, 2007; Soares e Sátyro, 2009; Kerstenetzky, 2009). Por outro lado, o debate entre cientistas políticos geralmente assume uma perspectiva mais restrita, visando principalmente determinar a contribuição do PBF para a reeleição do Lula em 2006 (Nicolau e Peixoto, 2007; Hunter & Power, 2007; Hall, 2006; Zucco, 2010) ou mesmo para explicar o fenômeno recente do “Lulismo” (Singer, 2009 e 2010). Outros cientistas políticos, entretanto, alertam para certa miopia presente no debate, para o foco excessivo no PBF em detrimento de outras alterações recentes no campo das políticas sociais, destacando que o PBF deve ser entendido no âmbito do novo sistema de proteção social brasileiro que vem se consolidando nos últimos anos (Arretche, 2010; Draibe, 2003; Almeida 1995, 2004)<sup>8</sup>.

Partindo da questão mais geral dos mecanismos de coordenação federal desenvolvidos no caso do PBF, este trabalho procura analisar especificamente o processo recente de implementação do PBF em São Paulo e Salvador. Apesar dos incentivos e constrangimentos colocados pelo governo federal, que foi progressivamente formalizando diversas normas de coordenação das ações federativas para a implementação do PBF, as condições locais de implementação do programa, dependentes das capacidades institucionais locais e dos diferentes objetivos perseguidos no plano local, permitem pensar um cenário mais complexo do que aquele que seria esperado somente a partir dos constrangimentos e incentivos gerados pelo governo federal. Parto de uma perspectiva crítica da lógica racionalista do “ciclo de políticas”,

---

<sup>7</sup> “A redução da pobreza no Brasil desde 2004 é um fato irrefutável, que não depende de dados estatísticos para ser reconhecido. Pode ser percebido a olho nu, em função da expansão do consumo por todas as camadas da população e da melhoria das condições de vida no que depende diretamente da renda familiar”. Rocha, 2010, p.15.

<sup>8</sup> Para uma resenha dos principais eixos analíticos contemporâneos que abordam os regimes de bem estar social – análise integrada da economia e da política; padrões e tipos de Estados de Bem Estar Social; dimensões de gênero e família nos regimes de bem estar social –, ver Draibe (2007).

criticada por diversos autores (Sabatier, 2007; Hill e Hupe, 2009): este ciclo de produção de políticas públicas seria diferenciado em estágios ou etapas estanques (definição da agenda, formulação de políticas e sua legitimação, implementação e avaliação de políticas), como se estes fossem quase independentes. Ao contrário, analiso como o processo de implementação de um programa federal no nível local implica uma série de *decisões* e mesmo alterações em relação ao desenho original, decisões estas que são balizadas pelos mecanismos de coordenação desenvolvidos pelo governo federal para o PBF. Considerando que só análises que combinem as diferentes escalas federativas conseguem abranger a complexidade de programas como o PBF, o trabalho aborda como o desenho institucional do programa, definido no plano federal, se articula com as dinâmicas e escolhas institucionais locais, influenciando os resultados do programa.

Em termos gerais, este trabalho insere-se na linha de estudos recentes da ciência política que destacam as peculiaridades do federalismo brasileiro e seus efeitos sobre a implementação de políticas sociais (Arretche, 2009; Gomes, 2009; Melo, 2005; Abrucio, 2005), destacando os efeitos dos diversos mecanismos de coordenação à disposição do Executivo federal para induzir a implementação de políticas e programas nos níveis subnacionais (Arretche, 2009; Menicucci, 2006; Gomes, 2009; Vazquez, 2005), como será aprofundado no Capítulo 1. Nas relações intergovernamentais brasileiras, Arretche (2010) aponta a centralidade das capacidades institucionais dos municípios brasileiros que, se não são totalmente autônomos para decidir e legislar em matéria de política social, ainda têm algum espaço para decisões próprias quando se considera a implementação de diversas políticas sociais no nível local. Entretanto, a efetiva capacidade de gestão dos municípios – que envolve dimensões financeiras, burocráticas, de logística, entre outros aspectos – tem sido pouco explorada especialmente nos estudos sobre o PBF, lacuna que este trabalho procura preencher, ainda que parcialmente, ao analisar os processos de implementação do PBF em duas importantes cidades brasileiras, São Paulo e Salvador.

Quando levamos a sério a diferença entre a formulação e a coordenação de políticas e o processo de implementação das mesmas, podemos observar que, no caso do PBF, apesar da descentralização da implementação, a cargo dos municípios, as decisões gerais – inclusive a seleção efetiva dos beneficiários – são centralizadas no nível federal. Apesar da fragmentação inicial dos programas – não só aqueles do nível local, mas mesmo no caso do Bolsa Escola –, foi sendo desenvolvido um alto

poder regulatório no nível central, com a criação de diversos mecanismos que permitem o controle e a coordenação das ações desenvolvidas no plano local. Como principais mecanismos, abordados no Capítulo 3, destacam-se o Cadastro Único de Programas Sociais, que define os parâmetros gerais para o cadastramento das famílias potencialmente elegíveis ao PBF, e o Índice de Gestão Descentralizada (IGD) em suas versões municipal e estadual, que condiciona os repasses de recursos federais ao seguimento de uma série de parâmetros nos níveis subnacionais.

É de se esperar que o elevado poder de coordenação federal em matéria de política social conduzisse à convergência nos resultados locais de programas como o PBF. Isso porque, como será visto, as normatizações federais para o programa, com destaque para as regras de cadastramento dos beneficiários e para os mecanismos de repasse de recursos federais, foram deixando cada vez menos espaço para decisões municipais muito distintas dos grandes parâmetros nacionais para o PBF. Por outro lado, entretanto, o próprio processo de implementação do programa, fortemente dependente das capacidades institucionais locais e dos interesses políticos locais na maior ou menor coordenação com os objetivos centrais do PBF, pode alterar os resultados possíveis, principalmente no âmbito de um programa que ainda está em fase de consolidação. Essa articulação entre as diretrizes federais, cada vez mais normatizadas sob a forma de mecanismos específicos para o cadastramento de beneficiários e o repasse de recursos para os municípios, e as capacidades institucionais locais para a consecução desses objetivos, deve ser analisada em casos específicos. Por um lado, objetivo mais imediato de boa focalização do PBF foi bem atingido no país como um todo e nos dois casos aqui selecionados (São Paulo e Salvador). Ou seja, o PBF de fato atinge a população elegível e há poucos vazamentos, ainda que erros de exclusão sejam inevitáveis. Por outro lado, objetivos mais ambiciosos, de mais longo prazo, como a integração dos programas de transferência de renda com a área mais ampla da assistência social, ainda enfrentam grande variação nos diversos contextos locais.

Para testar esses argumentos referentes ao alcance e às limitações do poder de coordenação do governo federal na implementação local do PBF, foram escolhidas duas cidades para uma análise mais aprofundada: São Paulo e Salvador, municípios principais de importantes regiões metropolitanas, em diferentes regiões do país – Sudeste e Nordeste. Assim como Rocha (2010), acredito que em um país marcado por fortes desigualdades faz sentido analisar questões gerais em contextos específicos, de

maneira a descobrir particularidades que não seriam evidenciadas em uma análise mais agregada. Abordando a relevância dos programas de transferência de renda para a queda da pobreza e da desigualdade no período 2004-2008, Rocha (2010, p.10) afirma: “Como o Brasil é um país continental, com características espaciais muito diferenciadas, informações agregadas nacionalmente encobrem necessariamente situações específicas que ajudariam a entender fenômenos complexos”<sup>9</sup>.

Mesmo considerando que os primeiros programas nacionais de transferência de renda iniciaram-se em meios rurais, cada vez mais faz sentido analisar a implementação desses programas em grandes centros urbanos. Em um país cada vez mais urbano – de acordo com a PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio) 2009, o Brasil tem uma população total de cerca de 191,8 milhões de pessoas, sendo que 83,9% delas vivem em áreas urbanas – a questão da pobreza urbana e metropolitana torna-se cada vez mais relevante. Como Rocha (2010, p.17) bem destaca: “Como o país, a pobreza se desruralizou, e não só no que concerne a renda, mas as condições de vida em geral”. Mesmo considerando a queda recente da pobreza e da desigualdade, ainda faz sentido analisar como a gestão pública municipal procura atender à população mais vulnerável em municípios como Salvador e São Paulo, uma vez que em áreas urbanas são ainda mais complexos os desafios da articulação da política de assistência social com os novos programas de transferência de renda. Ainda mais quando se considera a relevância da transferência de renda em economias urbanas altamente monetizadas:

“(…) numa economia moderna e monetizada, a cidadania plena depende de que se disponha adequadamente de renda suficiente para o atendimento das necessidades no âmbito do consumo privado. Além disso, para o um mesmo valor do gasto público, o bem-estar do beneficiário é maior quando obtém renda, em comparação com recebimento sob a forma de bens e serviços” (Rocha, 2005, p. 191).

São Paulo é a maior e mais importante metrópole brasileira. A cidade de São Paulo é considerada o mais importante núcleo financeiro e empresarial da América Latina. Em São Paulo é possível encontrar tanto uma parte significativa das atividades produtivas mais modernas, associadas a circuitos globalizados, e também uma grande

---

<sup>9</sup> A partir de dados da PNAD 2008, autora contrasta os efeitos da retomada do crescimento econômico no período 2004-2008 na Região Metropolitana de São Paulo e no Nordeste rural, destacando que os programas de transferência de renda têm maior peso na formação da renda familiar no Nordeste.

massa de população pobre, vivendo em espaços segregados e com acesso precário a serviços e políticas, em uma clara ilustração das desigualdades brasileiras. Por sua vez, Salvador, capital do Estado da Bahia, é a cidade mais densamente povoada da região Nordeste, a mais pobre do país. Salvador é o centro econômico do estado e um porto exportador, centro industrial e um centro de turismo. Como marcas de suas desigualdades sociais, a capital da Bahia também sofre com níveis elevados de desemprego e violência, e um processo de desordenado de expansão urbana.

A cidade de São Paulo é um caso relevante para estudo dos programas de transferência de renda por diversos motivos. Na cidade, os programas de renda mínima tiveram início antes das primeiras experiências nacionais – tanto o Renda Mínima (municipal) quanto o Renda Cidadã (estadual) tiveram início em 2001. Além disso, o Estado de São Paulo tem um considerável aprendizado institucional na área de programas de transferência de renda. É o Estado que concentra o maior número de programas de transferência de iniciativa municipal e no qual muitos programas pioneiros se desenvolveram, como os programas de renda mínima e do tipo bolsa escola que surgiram antes das iniciativas nacionais (Silva, Yasbek e Di Giovanni, 2007). Como apontam esses autores, são justamente os Estados mais desenvolvidos, como São Paulo, aqueles que mantiveram os programas locais de transferência mesmo após o advento dos programas nacionais:

“(…) somente os municípios dos estados mais desenvolvidos e com menor concentração relativa de população situada abaixo da linha da pobreza é que apresentam condições de manter esses programas. Isso significa que são aqueles municípios com maiores possibilidades orçamentárias que mantêm um programa municipal custeado com recursos locais” (Silva, Yasbek e Di Giovanni, 2007, p. 153).

O município de São Paulo destaca-se ainda pelo elevado número de famílias atendidas pelo PBF: dados do MDS referentes a agosto de 2010 apontam para 401.225 famílias cadastradas no Cadastro Único e para 132.735 famílias beneficiárias do PBF. Além do desafio da implementação e gestão desse programa federal, em São Paulo ainda há a questão da articulação do PBF com os programas municipal e estadual que existiam previamente. Desse modo, o problema de coordenação tem dois eixos em São Paulo: por um lado, há a questão da coordenação das ações locais de implementação do PBF com as diretrizes do governo federal; por outro, há o problema da articulação dos programas municipal, estadual e federal de transferência.

Quando consideramos a dinâmica política local no período que aqui nos interessa centralmente – as duas gestões de Lula (2003-2010), do Partido dos Trabalhadores (PT), na presidência –, notamos que tanto o Estado de São Paulo quanto o Município de São Paulo foram predominantemente governados por políticos de oposição ao governo central. No plano estadual, seguiram-se os seguintes governadores: Geraldo Alckmin do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) entre 2001 e 2006, Cláudio Lembo do Partido dos Democratas (DEM) entre 30 de março de 2006 e primeiro de janeiro de 2007, José Serra (PSDB) entre janeiro de 2007 e abril de 2010 e Alberto Goldman, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) entre abril e dezembro de 2010. Na prefeitura, no início dos programas de transferência de renda no município, Marta Suplicy do PT era a prefeita (2001-2005). No restante do período, políticos da oposição ao governo central foram prefeitos: José Serra (PSDB), entre em janeiro de 2005 e março de 2006, e depois Gilberto Kassab, do (DEM), prefeito até hoje. Se fossem consideradas somente as motivações políticas, poderíamos esperar menores incentivos à articulação dos programas locais de transferência com os programas nacionais no período recente, uma vez que os políticos locais poderiam ter interesse em deixar uma marca própria em matéria de política social, distanciando-se da vitrine do PBF. Porém, como veremos, os incentivos federais à convergência das ações municipais com as diretrizes nacionais para o programa têm tido forte efeito.

Por sua vez, em Salvador, ao contrário de São Paulo, há apenas um programa de transferência de renda em operação, o PBF. Segundo dados do MDS para agosto de 2010, Salvador contava com 294.897 famílias cadastradas no Cadastro Único e 187.868 famílias beneficiárias do PBF. Neste caso, ao contrário de São Paulo, a expectativa é que haja menor problema de coordenação com as diretrizes do governo federal, dada a inexistência de programas de transferência de renda concorrentes. Do ponto de vista político, no início do período analisado tanto o governador quanto o prefeito faziam parte de partidos opositores ao governo de Lula; no restante do período, os políticos locais faziam parte de partidos da coalizão de governo de Lula. No governo do Estado da Bahia, Paulo Souto (DEM) foi o governador de janeiro de 2003 a janeiro de 2007 e Jacques Wagner (PT) é governador desde janeiro de 2007 até hoje. Na prefeitura de Salvador, Antônio Imbassahy (PSDB), de janeiro de 1997 até janeiro de 2005, e João Henrique de Barradas Carneiro (PMDB), de janeiro de 2005 até hoje. Nesse sentido, no período mais recente, seriam esperados menos obstáculos à implementação do PBF em Salvador.

Considerando dados referentes à pobreza metropolitana oriundos da PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio) 2009 – que não podem ser desagregados para o nível municipal –, a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) destaca-se pelo elevado número absoluto de pessoas vivendo com menos de meio salário mínimo mensal – 527 mil pessoas, contra 335 mil na Região Metropolitana de Salvador (RMS). Porém, em termos relativos, a RMS se sobressai com 9,4% das pessoas com renda inferior a meio salário mínimo, contra 2,8% na RMSP. Desse modo, os dois casos escolhidos apresentam um estoque significativo de pobreza a ser combatido, entre outras iniciativas, por programas de transferência de renda.

Como ressaltado por estudos do Banco Mundial (De La Brière e Lindert, 2005; Ribe, Jones e Vermehren, 2008), áreas urbanas colocam desafios específicos à implementação de programas de transferência de renda: são áreas mais heterogêneas, impondo a necessidade de consideração da dimensão espacial da pobreza e a focalização espacial dos beneficiários. Além disso, cidades tendem a abrigar estruturas familiares específicas, com menor presença de famílias extensas e maior presença de famílias monoparentais. A economia monetária e o mais elevado custo de vida requerem atenção tanto na definição das linhas de pobreza a ser consideradas pelos programas quanto nos valores a serem repassados. Grandes distâncias e deslocamentos afetam o acesso ao mercado de trabalho e aos serviços – além de afetar a qualidade de vida das famílias (menor tempo para lazer e convívio). Por um lado, o maior acesso à tecnologia – sistema bancário, telefones celulares – facilita a dimensão logística da implantação dos programas. Por outro lado, a exposição a variados tipos de riscos e vulnerabilidades, destacando-se a dimensão da violência urbana, impõe dificuldades específicas, particularmente no processo de cadastramento dos beneficiários. Essas dimensões implicam maiores desafios à focalização, maiores dificuldades de cadastramento, além de maiores problemas de coordenação com outros programas sociais existentes. Como será visto nos Capítulos 5 e 6, todas essas questões permearam o processo de implementação dos programas de transferência de renda em São Paulo e Salvador.

Salvador e São Paulo foram escolhidos ainda devido à disponibilidade de dois *surveys* que procuraram aferir as condições gerais de vida e de acesso a políticas públicas da população de mais baixa renda. As pesquisas desenvolvidas pelo Centro de Estudos da Metrópole (CEM-CEBRAP) em convênio com o IPEA – em 2004 no caso de São Paulo e em 2006 no caso de Salvador, que também contou com a parceria da SEI



(Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia) – possuem metodologia comparável e constituem rica fonte para analisar o grau de cobertura e focalização dos programas de transferência de renda nessas duas cidades, bem como identificar o perfil daqueles que tinham acesso na fase inicial de expansão e consolidação do PBF (Figueiredo et al, 2005; Figueiredo et al, 2006).

Esta tese está dividida em seis capítulos, além desta introdução e das considerações finais. O primeiro capítulo apresenta a contextualização teórica do trabalho e o modelo de análise a ser utilizado para investigar as condições para a implementação de políticas sociais nacionais de combate à pobreza em países federativos. Em primeiro lugar, apresento as características do federalismo brasileiro, destacando aquelas que afetam os incentivos e as oportunidades para moldar a implementação de políticas, como o poder de coordenação do governo federal em matéria de política social. Além disso, apresento literatura recente sobre a implementação de políticas públicas, especialmente a que se refere às capacidades institucionais locais necessárias para implementação e gestão de políticas sociais.

No Capítulo 2, investigo por que e como os programas de transferência de renda passaram a compor o leque de alternativas para o combate à pobreza e à desigualdade no Brasil. Apresento a trajetória recente das políticas sociais no Brasil, com ênfase para as políticas de combate à pobreza e à área da assistência social. Esse capítulo aborda ainda a evolução dos programas de transferência de renda no Brasil, desde as primeiras experiências locais até os programas nacionais, Bolsa Escola e PBF. Na apresentação do PBF, são destacadas as distribuições de competências e responsabilidades entre os níveis da federação. Por fim, o capítulo apresenta as principais polêmicas no debate recente em torno do PBF.

O Capítulo 3 analisa os principais mecanismos disponíveis para o governo federal coordenar a implementação do PBF no nível local, com destaque para o Cadastro Único e as diversas modalidades do Índice de Gestão Descentralizada que foram desenvolvidas ao longo do tempo. Esses instrumentos foram progressivamente aperfeiçoados pelo governo federal, de modo a garantir que os objetivos centrais do PBF, definidos no plano federal, fossem bem realizados no plano municipal, principalmente, e no plano estadual apenas muito recentemente. O capítulo mostra ainda como esses mecanismos afetam a implementação do PBF dois casos que nos interessam, Salvador e São Paulo.

O Capítulo 4 apresenta as transformações recentes nos órgãos municipais responsáveis pela gestão dos programas de transferências de renda em São Paulo e Salvador. Como será visto, nem sempre os programas de transferência estiveram integrados à área da assistência social, e houve importantes alterações nas lógicas de gestão desses programas. Além disso, o capítulo discute as capacidades institucionais disponíveis em São Paulo e Salvador para a implementação da política de assistência social como um todo e para a implementação do PBF em particular. A partir dos dados dos suplementos da Assistência Social da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) de 2005 e 2009, são discutidos os recursos humanos, financeiros e logísticos para a implementação da política de assistência social em Salvador e São Paulo.

O Capítulo 5 apresenta uma primeira aproximação da implementação dos programas de transferência de renda nessas duas cidades, centrando na dimensão da focalização dos programas. Este capítulo apresenta os determinantes do acesso dos mais pobres aos programas de transferência de renda, a partir de dados de *surveys* que permitem explorar, para além dos critérios de elegibilidade do programa, quais são as demais dimensões que afetam o perfil daqueles que têm ou não acesso aos benefícios em São Paulo e Salvador. Nesse sentido, o capítulo pretende avaliar como essas duas cidades cumpriram um dos objetivos iniciais do PBF (boa focalização e elevada cobertura), ainda no contexto de integração dos diversos programas nacionais de transferência remanescentes.

O Capítulo 6 complementa a discussão da implementação do PBF em São Paulo e Salvador, considerando uma perspectiva mais ampla de integração dos programas de transferência à área da assistência social, no âmbito da consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). A partir de entrevistas com gestores dos programas de transferência de renda em São Paulo e Salvador e dados documentais, apresenta-se como se deu a implementação dos programas nessas duas cidades. Destaco as convergências e divergências em relação às principais diretrizes federais, bem como os esforços de integração dos programas de transferência no âmbito mais amplo das políticas de assistência social.

Ao final, são exploradas as conexões entre os diversos capítulos, destacando-se como as estratégias locais de implementação do PBF dialogam, alteram e/ou convergem com os objetivos do governo federal para o programa.

## **1 IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS EM CONTEXTOS FEDERATIVOS: A RELEVÂNCIA DA COORDENAÇÃO FEDERAL E O PAPEL DAS CAPACIDADES INSTITUCIONAIS LOCAIS**

Quais são as principais dimensões que afetam a implementação de políticas sociais em contextos federativos? Esta é a questão geral que orienta este capítulo, que tem como objetivo apresentar o arcabouço teórico-analítico utilizado nesta tese. Para entender a dinâmica e os resultados da implementação de um programa nacional, em uma federação como a brasileira, é necessário entender suas principais características, mais particularmente, as regras que regem as relações intergovernamentais. No desenho federativo brasileiro, os municípios, além dos estados, são entes federativos e, portanto, têm autonomia política e administrativa. Assim, a implementação de políticas nacionais depende, em grande medida, da capacidade de coordenação da União, dos instrumentos institucionais com que esta conta para incentivar os níveis subnacionais a seguir seus objetivos gerais de políticas. Por outro lado, contudo, a qualidade da provisão e os resultados das políticas dependem também das capacidades institucionais locais, particularmente dos recursos humanos, técnicos, informacionais, capacidade de gestão e articulação entre diferentes serviços e políticas, entre outras dimensões disponíveis no nível municipal.

Em primeiro lugar, o capítulo analisa como as características mais gerais do federalismo brasileiro, que vem se transformando desde a Constituição de 1988 com algumas importantes linhas de continuidade, afetam a implementação de políticas sociais. Mais especificamente, aborda-se a discussão recente referente ao grau de centralização/descentralização da federação brasileira, a divisão de atribuições e competências entre os níveis de federação no âmbito das políticas sociais e, principalmente, os diferentes mecanismos de coordenação de políticas à disposição do governo federal. A partir da discussão das reformas de políticas sociais nos anos 1990, que definiram certos modelos de implementação e coordenação de políticas, são definidas algumas hipóteses específicas para o caso da política de assistência social e do PBF. O objetivo desta seção é mostrar que, mesmo considerando o crescente poder de coordenação federal, responsável por um grau cada vez maior de uniformização de alguns aspectos da política de assistência, ainda há espaço para decisões no nível municipal, como será visto ao longo deste trabalho.

A segunda seção aborda os estudos sobre a implementação de políticas públicas, inclusive no caso brasileiro, procurando mostrar o “Estado em ação” (Jobert e Muller, 1987). Dando continuidade a essa discussão, a terceira seção aborda a literatura que se debruçou sobre o conceito de capacidades estatais, ou seja, sobre as características necessárias para que o Estado possa de fato implementar as suas ações no nível local.

### **1.1 Conseqüências do arranjo federativo brasileiro para as políticas sociais**

Em um texto bastante influente entre os analistas de políticas sociais brasileiros, especialmente entre aqueles mais alinhados com a perspectiva do neo-institucionalismo histórico<sup>10</sup>, Paul Pierson (1995) analisa a relevância de uma instituição específica, o federalismo, e suas conseqüências para a implementação de políticas sociais. O autor destaca que a existência de múltiplos sistemas decisórios (*multi-tiered systems of decision-making*) em ambientes federativos contribui para certa fragmentação institucional (p. 451). Do ponto de vista das políticas sociais, Pierson afirma que as iniciativas de política tendem a ser altamente interdependentes, porém modestamente coordenadas, gerando diferentes resultados possíveis: competição, projetos independentes com objetivos sobrepostos ou cooperação no caso de fins que não podem ser obtidos isoladamente. Além disso, o autor destaca que os atores sociais interessados em certa política tendem a pressionar por arenas decisórias que privilegiem seus interesses (p.452), sendo que esta competição entre diferentes jurisdições afeta as estratégias dos atores e suas posições relativas de poder (p.453).

Em suma, o autor destaca que as regras institucionais de sistemas federais têm grandes conseqüências para a implementação de políticas sociais. Se, por um lado, a existência de múltiplas jurisdições pode gerar problemas de coordenação e dificultar a consolidação de políticas nacionais em contextos federativos – havendo inclusive o risco de a competição entre unidades subnacionais estimular uma “*race to the bottom*”,

---

<sup>10</sup> Para uma excelente resenha das explicações do neo-institucionalismo histórico para o desenvolvimento de Estados de Bem Estar Social nos países desenvolvidos, ver Arretche (1995).

uma “corrida para baixo” nos gastos sociais, prejudicando o desenvolvimento de políticas sociais –, por outro lado Pierson destaca que múltiplas jurisdições com autoridade para formular políticas sociais tendem a estimular a inovação e a emulação de políticas (pp.456-457). O autor reconhece, entretanto, a necessidade de cautela no estabelecimento de proposições gerais a respeito das conseqüências do federalismo sobre as políticas sociais, uma vez que há grandes variações entre diferentes sistemas federativos e há também outras variáveis a considerar, como a interação com outras políticas e instituições nacionais, a estrutura do sistema partidário, a economia política envolvida numa determinada política, entre outras dimensões. Assim, reconhecer que há tipos diversos de federalismo é um ponto inicial central.

No caso brasileiro, o debate sobre as principais dimensões que afetam a produção das políticas públicas foi fortemente influenciado pela literatura que considerava a forma do Estado – federal ou unitário – uma dimensão decisiva (Gomes, 2009). Nessas discussões, eram ressaltadas as dificuldades impostas por contextos federativos, nos quais as unidades subnacionais representariam pontos de veto, dificultando a capacidade de produção de políticas nacionais (Abrucio e Samuels, 1997). Por outro lado, estudos recentes (Arretche, 2009; Vazquez, 2010) têm questionado o poder explicativo dessa dimensão tão agregada – forma do Estado –, a partir da observação empírica de grandes variações na capacidade de produção de políticas nacionais em diferentes países federativos (Obinger, Leibfried, e Castles, 2005). De acordo com Sandra Gomes (2009), cada vez mais ganha destaque a percepção de que há variadas formas de interação entre os governos centrais e subnacionais em diferentes arranjos federativos e unitários, levando a diferentes graus de autonomia para os governos locais ou regionais. Ou seja, federalismo não equivale necessariamente à menor capacidade de controle e de coordenação do governo central. Nesse sentido, é mais importante analisar as relações intergovernamentais – e não apenas o federalismo como instituição abrangente – em casos específicos, como o caso brasileiro.

O debate brasileiro sobre o federalismo em geral e as relações intergovernamentais em particular é fortemente baseado em interpretações diversas

sobre a Constituição de 1988, sobre o grau de centralização/descentralização da federação. Com a abertura democrática, marcada por grandes expectativas em relação à transformação das políticas públicas herdadas do regime autoritário (Draibe, 2003; Almeida, 1995), a maioria das interpretações destacava o caráter descentralizador<sup>11</sup> da Constituição de 1988, especialmente por conta das realocações de funções e recursos para instâncias subnacionais, destacadamente para os municípios. Como será abordado em maiores detalhes no Capítulo 2, a descentralização era vista pelas oposições ao regime autoritário como sinônimo de democracia, de devolução da cidadania usurpada, como condição para o aumento da participação (Almeida, 1995).

Ressaltando as dimensões descentralizadoras da Constituição de 1988 e baseados nas predições da literatura comparada, alguns autores (Abrucio e Samuels, 1997; Loureiro, 2001; Abrucio, 2005; Melo, 2005) destacaram os efeitos nocivos do novo arranjo federativo que se formava do ponto de vista da reforma do Estado, das transformações necessárias no campo das políticas públicas. Segundo Fernando Abrucio e David Samuels (1997, p.160), a natureza das relações intergovernamentais no Brasil aumentaria os custos de negociação política e possibilitaria a criação de coalizões de veto; desse modo, a própria natureza institucional do federalismo brasileiro seria um obstáculo importante à reforma do Estado. Para Abrucio (2005, p.46) haveria mais forças centrífugas no federalismo brasileiro do que cooperação<sup>12</sup>:

"Dois fenômenos destacam-se nesse novo federalismo brasileiro, desenhado na década de 1980 e com reflexos ao longo dos anos 1990. Primeiro, o estabelecimento de um amplo processo de descentralização, tanto em termos financeiros como políticos. Em segundo lugar, a criação de um modelo predatório e não-cooperativo de relações intergovernamentais, com predomínio do componente estadualista."

---

<sup>11</sup> Almeida (1995, p.90) aponta as imprecisões conceituais do termo "descentralização", que na literatura tem sido usado para indicar processos de realocação de funções e recursos para instâncias subnacionais; processos de consolidação, quando recursos centralizados são usados para financiar funções descentralizadas e processos de devolução, quando funções e recursos são descontinuados. A autora destaca que cada uma dessas formas tem consequências distintas do ponto de vista das relações intergovernamentais.

<sup>12</sup> O autor defende que a história federativa brasileira foi caracterizada por desequilíbrios entre os níveis de governo (Abrucio, 2005, p.46): na República Velha, predominaria o modelo centrífugo, com baixa cooperação e governo federal fraco; na Era Vargas, o governo federal fortaleceu-se e os estaduais perderam autonomia; o período 1946-64 seria o de maior equilíbrio federativo; com o golpe militar, tivemos modelo "unionista autoritário"; na transição democrática, o autor destaca o poder das elites regionais e, destacadamente, dos governadores. Por fim, no novo tipo de federalismo surge com a Constituição de 1988, o autor ressalta as tendências descentralizadoras, combinando forças democráticas e velhos grupos regionais tradicionais, com destaque para o papel dos governadores.

Entretanto, análises mais críticas das premissas baseadas na literatura comparada começaram a demonstrar que a Constituição de 1988 não teve tal grau de descentralização, e muito menos estimulou a fragmentação política e a criação de inúmeros pontos de veto às ações do governo central, seja no que tange às relações entre Executivo e Legislativo (Figueiredo e Limongi, 2000<sup>13</sup>), seja no que se refere aos impactos das novas regras sobre as políticas públicas (Arretche, 2002 e 2009). Autoras como Arretche (2002 e 2004) e Almeida (1995 e 2005<sup>14</sup>) argumentam que a Constituição de 1988 estimulou a descentralização de receitas para as unidades subnacionais, mas não de responsabilidades sobre políticas, além de preservar iniciativa legislativa da União em várias áreas de política (Arretche, 2009). Almeida (2005, p. 29) argumenta que, a despeito do destaque ao tema da descentralização na agenda dos anos 1980, "o andamento da descentralização não foi nem simples nem linear. Tendências centralizadoras poderosas também estiveram presentes, aumentando a complexidade do processo de redefinição das relações intergovernamentais".

Para entender essa dinâmica aparentemente contraditória entre tendências centralizadoras e descentralizadoras, é necessário ressaltar a diferença entre processo decisório sobre políticas públicas e processo de implementação das mesmas. Enquanto o processo decisório refere-se à relação horizontal entre os poderes Executivo e Legislativo, a implementação de políticas públicas implica relações verticais entre a União e os demais entes da federação. No caso deste trabalho, o foco recai exatamente sobre essas relações verticais no processo de implementação do PBF, com ênfase no poder de coordenação desenvolvido progressivamente pelo governo federal, de modo a induzir ações municipais condizentes com suas principais diretrizes para o programa.

---

<sup>13</sup> Em trabalho que pautou o debate na área, esses autores demonstram que não é possível derivar diretamente do federalismo ou das leis eleitorais os comportamentos esperados dos políticos no Congresso, uma vez que outras instituições neutralizam os incentivos esperados de instituições federativas e levam o Congresso a decidir em favor de temas mais gerais, inclusive quando os interesses dos estados são negativamente afetados.

<sup>14</sup> Criticando a tese de Abrucio, segundo a qual o poder extremado dos governadores teria gerado grande fragmentação, Almeida (2005, p.32) argumenta que outras forças políticas, mais relevantes, também contribuíram para a descentralização no período Constituinte: "Democracia com descentralização era uma idéia-força e como tal tinha gravitação própria".

Desse modo, a despeito da expectativa de fragmentação institucional nos sistemas federativos, devido à existência de múltiplas arenas decisórias (Pierson, 1995, p. 451), autores vêm destacando recentemente que, no caso brasileiro, muitas decisões sobre políticas públicas são centralizadas no governo federal, ou seja, a fragmentação não é tão grande assim, e varia fortemente de acordo com a política considerada (Arretche, 2004; Almeida, 2005). Em texto mais recente, Arretche (2009, p.413) questiona as interpretações dominantes sobre o caráter da Constituição, mostrando que muitos analistas ignoraram seus princípios centralizadores e maximizaram seus aspectos descentralizadores:

"Os formuladores da Constituição de 1988 combinaram ampla autoridade jurisdicional à União com limitadas oportunidades institucionais de veto aos governos subnacionais. Assim, formularam um desenho de Estado federativo em que os governos subnacionais têm responsabilidade pela execução de políticas públicas, mas autorizaram a União a legislar sobre suas ações. Além disso, formularam regras que permitem que a maioria, nas arenas decisórias centrais, aprove mudanças no *status quo* federativo. Em suma, a CF 88 não produziu instituições políticas que tornariam o governo central fraco em face dos governos subnacionais."

Almeida (2005, p.36) aborda três tipos de alteração nas funções do Executivo no contexto posterior à Constituição de 1988:

"Em alguns casos, transferiu-se a governos subnacionais a prerrogativa de decidir o conteúdo e o formato das políticas. Em outros, estados e municípios tornaram-se responsáveis pela execução e gestão de políticas e programas definidos em nível federal. Finalmente, governos transferiram a organismos não-estatais a provisão de serviços sociais."

No campo da provisão de serviços sociais, a descentralização significou quase sempre municipalização, sendo que os Estados ficaram sem atribuições claras. De fato, a Constituição de 1988 não definiu com clareza uma hierarquia de competências entre os níveis da federação, mas sim multiplicou as funções concorrentes entre União, estados e municípios, especialmente na área social (Almeida, 1995 e 2005). Somente no âmbito das reformas dos anos 1990 foram definidas mais claramente as responsabilidades federativas em matéria de política social, balizadas principalmente pelos instrumentos de coordenação definidos pelo governo federal. Segundo Arretche (2004), até a segunda metade dos anos 1990 a distribuição federativa das responsabilidades sobre políticas sociais derivava mais dos legados de cada política, ou seja, da forma como historicamente as áreas se estruturavam – com maior centralização no caso das políticas de saúde e desenvolvimento urbano e maior descentralização no



caso da educação fundamental, por exemplo – do que das obrigações definidas pela Constituição de 1988. De acordo com a autora, novas regras – introduzidas por meio de legislação ordinária, emendas constitucionais ou normas ministeriais, de acordo com cada política – foram necessárias para estimular a descentralização da execução das políticas sociais, não sendo suficiente ou auto-executável o princípio da descentralização presente na Constituição (Arretche, 2009).

Assim, no contexto das reformas de primeira e segunda geração, houve alterações no *status quo* federativo, especialmente no sentido da maior centralização das relações intergovernamentais (Arretche, 2004). Segundo Marcus Melo (2005), as reformas de primeira geração compreendem especialmente as medidas macroeconômicas visando à estabilização e liberalização da economia, ao ajuste fiscal. Por sua vez, as reformas de segunda geração – entre as quais se incluem as reformas das políticas sociais – têm um foco mais institucional, objetivos complexos e pouco tangíveis, de modo a aperfeiçoar a provisão dos serviços, as estruturas regulatórias e as capacidades administrativas, consistindo em prescrições de políticas em resposta às falhas das reformas de primeira geração. Segundo a literatura comparada, as reformas de segunda geração seriam mais difíceis de aprovar e implementar, uma vez que afetam esferas políticas e sociais, envolvendo amplos esforços de (re)construção institucional (Melo, 2005; Weyland, 2002).

No debate sobre as reformas dos anos 1990, se alinham, por um lado, os autores que destacam as dificuldades de aprovação e implementação das mesmas em um sistema político fragmentado, com inúmeros pontos de veto (Melo, 2005; Abrucio, 2005). De acordo com Melo (2005), no Brasil as reformas de primeira e segunda geração foram concomitantes, o que facilitou a aprovação de ambas, sendo que, para o autor, as reformas de segunda geração só foram aprovadas dado o caráter geral de urgência na reestruturação do Estado que se imprimiu naquele contexto. Por outro lado, autores como Arretche (2009) demonstram que não houve obstáculos intransponíveis para a aprovação das reformas. Mesmo concordando com Melo que as reformas dos anos 1990 mudaram o *status quo* federativo, no sentido de aumentar a capacidade de regulação da União sobre as políticas de estados e municípios, Arretche (2009) não vê neste processo uma ruptura radical. Ao contrário, a autora destaca as linhas de continuidade entre 1988 e 1995 – alterando seu próprio posicionamento anterior, que destacava mais enfaticamente o processo de centralização dos anos 1990 (Arretche, 2004). Como mencionado anteriormente, Arretche (2009, p.383) defende que as regras

do jogo estabelecidas em 1988 já definiam um governo central "forte", com autoridade para iniciar legislação e com alta probabilidade de sucesso na sua aprovação. Ou seja, não houve alterações radicais no *status quo*, ao contrário de argumentos concorrentes (Melo, 2005; Abrucio, 2005). Cabe agora entender mais detidamente estas reformas dos anos 1990 no campo das políticas sociais, com destaque para as regras de coordenação federal das políticas sociais descentralizadas, que apresentam contornos específicos no caso de cada política.

No caso da assistência social, assim como ocorreu com outras políticas sociais, houve grandes expectativas de evolução e consolidação da área na Constituição de 1988, que finalmente reconheceu a assistência social como política pública no âmbito da seguridade social – formada pelas políticas de saúde, previdência e assistência social. Além disso, assim como no caso da educação e da saúde, a municipalização da assistência reforçou a descentralização da implementação das políticas, com o reconhecimento do âmbito municipal como esfera autônoma de gestão (Yasbek, 2004). Porém, a reforma de fato da assistência social ocorre depois do ciclo da educação e da saúde (Almeida, 2005), e em muitos sentidos se espelhou no modelo definido por essas reformas, como será aprofundado no Capítulo 2. Isso porque o modelo de implementação de políticas baseado em sistemas – repasses federais para financiamento da implementação municipal das políticas, com financiamento fundo a fundo e criação de espaços de participação e controle social – também procurou ser seguido pela assistência social, com a gradativa implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Assim como no caso das políticas de educação e saúde, a normatização da área da assistência, no que se refere à clara divisão de responsabilidades e competências entre os níveis da federação, veio depois da Constituição de 1988, inicialmente com a Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), em 1993, e principalmente com a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em 2004, e a Norma Operacional Básica do SUAS – NOB-SUAS, em 2005, como será aprofundado no próximo capítulo.

Também é importante destacar que o rápido avanço do PBF – em termos de sua cobertura, grau de focalização, visibilidade e legitimidade crescentes junto à opinião pública, inclusive devido aos seus impactos na queda recente da pobreza e da desigualdade – estimulou o governo federal a traçar metas cada vez mais ambiciosas para o programa, incluindo sua articulação mais completa com a área mais tradicional da assistência social, conforme explicitado pelo Protocolo de Gestão Integrada de

Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no Âmbito do SUAS (Resolução CIT Nº 7, de 10 de Setembro de 2009). No âmbito das relações intergovernamentais estabelecidas na área da assistência social, essas regulamentações implicam novas e crescentes atribuições para os gestores municipais da assistência social, aumentando ainda mais a relevância da consideração de suas capacidades institucionais específicas para fazer frente a essas demandas do governo federal. Devem ser considerados ainda os desafios colocados pela celeridade dessas mudanças, expressas em diversas normatizações – portarias, decretos, leis, regulamentações – do ponto de vista da adaptação dos gestores municipais: enquanto o processo de consolidação do SUS levou anos para se efetivar, nos anos pós PBF o SUAS tem sido implantando num ritmo muito mais acelerado. Desse ponto de vista, no caso do SUAS parece não estar sendo considerado o tempo de adaptação dos agentes implementadores locais às grandes mudanças que ainda estão em curso, a despeito dos esforços de capacitação e disseminação das informações empreendidos pelo governo federal.

Essas normatizações da área da assistência podem ser pensadas exatamente no contexto dos mecanismos que regulam as relações entre União e unidades subnacionais no que tange à provisão de serviços sociais, permitindo maior ou menor grau de centralização/descentralização das políticas. Neste trabalho importa justamente entender como a distribuição de competências e responsabilidades entre os diferentes níveis da federação foi evoluindo no caso do PBF, sendo desenvolvidos diferentes mecanismos de coordenação federal das ações municipais e estaduais – nível que só é considerado no jogo muito recentemente –, de modo a afinar as ações locais com os objetivos nacionais, em uma agenda federal de política que também foi se alterando. Assim podem ser pensadas as regras do jogo, os constrangimentos institucionais aos atores, o espaço para *credit-claiming*<sup>15</sup> em cada nível e também o espaço disponível para criação institucional no nível local (municipal), levando em consideração que a implementação também pode ser considerada um processo de decisão, e não simplesmente execução direta de decisões centralizadas no plano federal.

---

<sup>15</sup> Em contextos federativos, políticas sociais e programas sociais podem ser pensados como instrumentos de construção estatal – *instrument of statecraft* – e também como fontes de legitimidade junto às massas, uma vez que permitem o estabelecimento de vínculos diretos com o eleitorado e permitem que as autoridades reivindicuem o crédito (*credit claiming*) por suas inovações institucionais (Pierson, 1995, p. 455).

Contudo, é importante considerar que os programas de transferência condicionada de renda ainda diferem bastante da área da assistência social no que se refere ao grau de centralização/descentralização das relações federativas. A área mais tradicional da assistência social é cada vez mais caracterizada por uma forte municipalização: “os governos federal e estaduais são quase exclusivamente repassadores de recursos, fundo a fundo, para os municípios que possuem significativa autonomia decisória e uma teia de relações com organismos não-governamentais prestadores de serviços” (Almeida, 2005: 38)<sup>16</sup>. Por outro lado, tem-se que considerar que os programas de transferência de renda não podem ser considerados simplesmente como uma decorrência das políticas de assistência social. Ao contrário, diversos autores (Houtzager, 2008; Fleury, 2007<sup>17</sup>; Castello, 2008<sup>18</sup>; Dulci, 2010) apontam a relativa autonomia da burocracia responsável por esses programas em relação à burocracia tradicional da assistência – sendo que isso ocorre tanto no plano federal quanto no plano local, em municípios como São Paulo (Houtzager, 2008; Castello, 2008). Almeida (2005: 38) também reconhece a particularidade dos programas de transferência de renda:

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

Como será visto no Capítulo 6, também no plano municipal os gestores justificam a centralização e o insulamento das burocracias responsáveis pelos programas

---

<sup>16</sup> Por outro lado, a autora vê nas iniciativas de Lula de fazer um "SUS para a Assistência Social" – o SUAS – uma tentativa de maior ativismo do governo e menor autonomia para os municípios.

<sup>17</sup> Fleury (2007) argumenta que os programas nacionais de transferência de renda no Brasil, desde o Comunidade Solidária no período FHC, tenderam a ser centralizados no nível federal e dissociados das instituições da área assistencial – segundo ela, as estruturas institucionais seguiram em paralelo até a criação do Ministério do Desenvolvimento social e Combate à Fome, em 2004.

<sup>18</sup> Analisando as redes de relações pessoais no interior do campo da assistência social no município de São Paulo, Castello (2008) encontrou claras diferenças entre a burocracia tradicional da assistência social e as pessoas que operam os programas de transferências de renda. Nas representações gráficas dessas redes de relações, percebemos que as duas áreas formam “mundos” à parte no interior da rede da comunidade, ou seja, esses diferentes grupos têm poucas conexões entre si.

de transferência de renda a partir do argumento da blindagem política, acreditando que essa centralização – especialmente no momento do cadastramento – pode evitar a utilização política dos programas.

A unificação dos diversos programas de transferência de renda sob o guarda-chuva do PBF, no governo Lula, reforçaria, segundo Almeida (2005), a opção por um modelo centralizado na área das políticas de transferência de renda, ao contrário da perspectiva de outros autores, como Marcelo Neri (2003)<sup>19</sup> ou Soares e Sátyro (2009)<sup>20</sup>, que destacam os elementos descentralizados do programa. No caso do PBF, apesar da descentralização da implementação e da entrega do benefício, a cargo dos municípios, as decisões gerais – inclusive a seleção efetiva dos beneficiários – são centralizadas no nível federal. Nesse sentido, cabe testar a hipótese de que, a despeito da fragmentação inicial dos programas – não só aqueles do nível local, mas mesmo no caso do primeiro programa nacional, o Bolsa Escola – foi sendo desenvolvido um alto poder regulatório do governo federal sobre as ações municipais, como observado no caso das políticas de educação e saúde.

Esse poder regulatório do governo federal se expressa tanto nas regras que regem o cadastramento dos beneficiários do PBF quando nas regras de repasse de recursos federais para estados e municípios. Como será aprofundado no Capítulo 3, o Cadastro Único de Programas Sociais e o Índice de Gestão Descentralizada (IGD) podem ser considerados mecanismos de coordenação federal: enquanto o primeiro normatiza quem pode e quem não pode participar dos programas, o segundo regula os repasses de recursos federais para os níveis subnacionais. Estes mecanismos permitem ao governo federal induzir as ações, principalmente municipais, no sentido de implementar ações locais coerentes com as diretrizes nacionais para o programa, produzindo resultados cada vez mais convergentes no plano municipal. A própria

---

<sup>19</sup> Neri (2003, p.168) saúda a descentralização dos programas de transferência, acreditando que esse desenho acarreta maior eficiência em contextos de recursos escassos e grande heterogeneidade, especialmente no caso dos programas de transferência de renda. O autor acredita que os governos locais estariam mais informados sobre as necessidades específicas da população mais pobre.

<sup>20</sup> Soares e Sátyro (2009) destacam que o desenho descentralizado do PBF contrasta com a centralização observada no caso do Oportunidades, no México, ressaltando, assim como Medeiros (2008) que ambos os desenhos geraram resultados similares em termos de focalização. Nesse sentido, a boa focalização dos programas de transferência de renda não está necessariamente ligada ao seu formato mais ou menos centralizado – ao contrário da perspectiva de Neri.

articulação com o SUAS tem sido estimulada recentemente por meio desses mecanismos, como será visto.

A literatura recente sobre o poder de coordenação federal aborda exatamente esses mecanismos embutidos nas normas que regulamentam as relações verticais entre a União e as unidades subnacionais no que se refere à provisão de políticas públicas. Segundo Gomes (2009, p.661), os estudos que abordam o poder de coordenação federal procuram “compreender como ocorre a aprovação de normas que interferem diretamente na autonomia administrativa e decisória dos governos subnacionais.” Logicamente, esses estudos de coordenação federativa estão fortemente relacionados com a perspectiva analítica adotada em relação às conseqüências do federalismo sobre as políticas públicas.

Nesse sentido, Abrucio (2005) fornece uma perspectiva particular sobre a coordenação federativa ao abordar os problemas enfrentados durante o governo FHC e identificar os desafios no governo Lula. Como já apontado, o autor considera o federalismo brasileiro um dos casos mais complexos. O autor defende o deslocamento das análises do federalismo brasileiro para além da dicotomia centralização *versus* descentralização, com a incorporação do problema da coordenação intergovernamental (“formas de integração, compartilhamento e decisão conjunta presentes nas federações”, p.41). Assim como Arretche (2009), o autor acredita que este tema seria pouco explorado nos estudos brasileiros. Segundo Abrucio, os problemas de coordenação intergovernamental seriam cada vez mais centrais no Brasil de hoje devido à convivência conflituosa de três tendências principais (pp. 41-42): 1) desejo de ampliação do Estado de Bem Estar Social em um contexto de escassez relativa de recursos, com maiores pressões por economia, eficiência e efetividade nos gastos públicos; 2) luta contra uniformização e centralização excessiva das decisões, especialmente por parte dos governos subnacionais e grupos minoritários; 3) necessidade de reforço das instâncias subnacionais para melhor inserção do país na globalização. Como se pode perceber, esses “obstáculos” estão diretamente associados à perspectiva do autor no caso das relações intergovernamentais no Brasil, reforçando os elementos centrífugos e o poder dos governos subnacionais.

De modo a superar esses obstáculos e estimular a coordenação, o autor identifica as seguintes condições necessárias: compartilhamento de decisões e tarefas entre os diferentes níveis; existência de fóruns federativos (como o Senado); construção de uma cultura política da negociação; papel coordenador/indutor do governo federal (p.45).

Isso porque "(...) a União tem por vezes a capacidade de arbitrar conflitos políticos e de jurisdição, além de incentivar a atuação conjunta e articulada entre os níveis de governo no terreno das políticas públicas" (p.46). Abrucio, entretanto, impõe limites à ação coordenadora do governo federal (p. 46):

"A atuação coordenadora do governo federal ou de outras instâncias federativas não pode ferir os princípios básicos do federalismo, como a autonomia e os direitos originários dos governos subnacionais, a barganha e o pluralismo associados ao relacionamento intergovernamental e os controles mútuos."

Abrucio identifica no federalismo que se formou no período da redemocratização os traços que apontariam para processos de coordenação cada vez mais complexos, uma vez que o jogo federativo dependeria de "barganhas, negociações, coalizões e induções das esferas superiores de poder, como é natural em uma federação democrática." (p. 48). Porém, o diagnóstico do autor é a conformação de um "federalismo compartimentalizado", com ênfase excessiva no papel específico de cada nível de governo e poucos incentivos à ação consorciada, configurando um "jogo de empurra entre as esferas de governo" (p. 49). Este jogo teria seus efeitos mais perversos no campo das políticas públicas, confirmando as tendências negativas apontadas por Pierson (1995).

Em perspectiva diversa – e mais próxima daquela defendida neste trabalho – situam-se autores como Gomes (2009), Vazquez (2010) e Arretche (2007 e 2009), que ressaltam os diversos instrumentos institucionais que permitem ao Executivo controlar eventuais efeitos de dispersão advindos do arranjo federativo. Para esses autores, o cenário após as reformas dos anos 1990 implicaria um processo de “descentralização regulada”, associado a um padrão nacional de execução local das políticas reguladas, tais como educação e saúde (Vazquez, 2010, p.28). Como destaque ao longo deste trabalho, o PBF também consiste em uma política com padrão nacional de execução local.

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

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

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

Já as regras do segundo tipo definem as competências legais de cada nível de governo no caso de diversos serviços e políticas, tais como assistência social, saúde, educação. Mesmo que muitas dessas regras tenham sido definidas pela Constituição de 1988, ainda há sobreposição de atividades. Nesse caso, Gomes destaca (665): “Assim, o aprendizado histórico desse tipo de instrumento é que a simples definição desses marcos legais não é suficiente para garantir a provisão dos serviços pelos governos subnacionais.” As regras de segundo tipo, que definem competências entre níveis de governo, são desenvolvidas bem mais recentemente no caso dos programas de transferência de renda, sendo o ponto mais problemático a falta de participação efetiva dos Estados, o que tem sido estimulado recentemente por novos mecanismos federais de indução, analisados no Capítulo 4. Como mencionado neste capítulo e aprofundado no próximo, também no caso da assistência social os marcos legais – destacadamente a Constituição de 1988 e a Loas, em 1993 – não foram suficientes para uma transformação efetiva da área, o que só ocorre muito recentemente, a partir da PNAS, em 2004.

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

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



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

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

Em perspectiva similar à de Gomes insere-se o estudo de Daniel Vazquez (2010). Em um artigo que analisa os aspectos institucionais e federativos das reformas de educação e saúde ocorridas a partir da segunda metade dos anos 1990, o autor aborda os efeitos das novas regras sobre o gasto municipal e sobre a distribuição dos recursos disponíveis. Adotando os municípios brasileiros como unidade de análise e avaliando os efeitos dos mecanismos de regulação federal nestas duas áreas, Vazquez mostra que os instrumentos de regulação federal lograram direcionar mais recursos do que aqueles disponíveis anteriormente para as políticas de educação e saúde, bem como ampliar a oferta municipal dos serviços e reduzir desigualdades horizontais nos gastos municipais per capita nas duas áreas de política (Vazquez, 2010, p.3).

O autor destaca que os instrumentos de regulação federal foram desenhados de modo específico para cada política nas reformas dos anos 1990, considerando o legado de cada política e abrangendo dimensões como financiamento, competência pela execução, necessidade de expansão da oferta, estímulo à descentralização, mecanismos de redistribuição de recursos, compatibilidade entre receita e oferta. Vazquez identifica mecanismos de regulação federal similares àqueles identificados por Gomes no caso das políticas universais de educação e saúde: vinculação de receitas, imposição de limites mínimos de gastos, criação fundos específicos para financiamento da política, transferências de recursos condicionadas à oferta de programas, padrões nacionais para a execução local e exigência de contrapartidas de recursos municipais. Muitas dessas medidas foram introduzidas por meio de alterações na legislação – emendas constitucionais, leis complementares e normatizações –, sendo que não houve grandes obstáculos à sua aprovação, conforme defendido por Arretche (2009). Também no caso dos projetos de lei complementares, analisados pela literatura que se debruça sobre o poder de coordenação federal como instrumentos de regulação das políticas, a autora ressalta a construção de um arcabouço normativo para as políticas, incluindo legislação constitucional e ordinária, além de normas elaboradas no âmbito do executivo e dos ministérios. Como veremos no próximo capítulo, há paralelos entre essa trajetória de normatização das áreas de educação e saúde e a política de assistência.

Mesmo com o elevado poder central de regulação e coordenação no caso do federalismo brasileiro, há espaço para iniciativas municipais (Arretche, 2009). Para além das primeiras iniciativas municipais de criação de programas de transferência de renda, o próprio processo de implementação do PBF – escolha das estratégias de cadastramento dos beneficiários, locais a privilegiar, formas de difusão da informação, formas de controle direto e indireto dos beneficiários – implica uma série de decisões que são tomadas no nível local, de modo mais ou menos coerente com as diretrizes gerais definidas nacionalmente. Como será visto no Capítulo 6, essas escolhas e decisões locais podem afetar os resultados possíveis do programa.

Também é importante considerar que os diferentes objetivos centrais do governo federal no caso do PBF foram se alterando ao longo do tempo, o que afeta diretamente a evolução dos mecanismos de coordenação e as relações com os governos subnacionais. As preocupações iniciais voltadas para a focalização e a cobertura do programa, no contexto da legitimação política do mesmo, foram deslocadas em direção a uma maior preocupação com a articulação do PBF no âmbito da política de assistência social e

também sua articulação com outras políticas sociais, de modo a consolidar o sistema de proteção social brasileiro, ao menos do ponto de vista da conformação de uma rede de proteção para os grupos mais vulneráveis da população. Evidentemente, esta integração depende não só dos esforços do governo federal na criação de uma série de mecanismos de coordenação e indução que serão analisados ao longo deste trabalho, mas também dos efeitos do legado da política de assistência. Certamente, a estruturação tradicional da assistência e a dissociação inicial entre a política de assistência e os programas de transferência de renda podem colocar obstáculos à consolidação do SUAS numa perspectiva integrada com o PBF. O próprio governo reconhece o desafio da coordenação no caso da assistência social (IPEA, 2008, p.57): “O desafio da coordenação e o papel dos espaços intergovernamentais de articulação e pactuação assumem, aqui, relevância fundamental, na busca do equilíbrio e da cooperação entre as esferas de governo em prol da implementação efetiva da proteção socioassistencial”. De todo modo, é preciso considerar algumas dimensões centrais do processo de implementação de políticas sociais, apresentadas na próxima seção.

## **1.2 Implementação de políticas sociais<sup>21</sup>**

Um bom exemplo da complexidade da implementação de grandes programas federais em contextos locais é fornecido pelo clássico estudo de Pressman e Wildavsky (1984 [1973]). Analisando a implementação de um programa federal de criação de empregos públicos e subsídios a negócios em Oakland, focalizado em grupos de baixa renda e minorias, os autores mostram que, para além de avaliações extremamente otimistas ou pessimistas do impacto do programa nessa cidade marcada por conflitos

---

<sup>21</sup> Esta seção não tem por objetivo resenhar o vasto campo recente das análises de políticas públicas, o que já foi feito com competência por diversos autores brasileiros (Melo, 1999; Souza, 2006; Hochman, Arretche e Marques, 2007; Marques e Faria, no prelo). O objetivo é muito mais modesto: resenhar brevemente os estudos internacionais e nacionais que analisam o processo de implementação de políticas, particularmente políticas sociais, de modo a situar meu estudo.

raciais, deveriam ser considerados os percalços na passagem de objetivos gerais para ações efetivas de políticas. Nas palavras dos autores:

*“(...) the difficulties of translating broad agreement into specific decisions, given a wide range of participants and perspectives; the opportunities for blockage and delay that result from a multiplicity of decision points; and the economic theories on which the program was based.”* (Pressman e Wildavsky, 1984, p.6)

Esses autores estão entre os primeiros a destacar a relevância dos estudos da implementação de políticas para entender as diversas condições que facilitam ou dificultam a realização de uma série de promessas políticas. Mais do que isso, esses autores ressaltam que o próprio processo de implementação de uma determinada política altera os objetivos inicialmente formulados, contribuindo para explicar porque grandes expectativas geradas no plano nacional podem ser frustradas no plano local – como inteligentemente colocado no subtítulo do livro: *How great expectations in Washington are dashed in Oakland*.

A idéia de implementação como um processo de “exploração”, de teste de hipóteses, como ressaltado por Pressman e Wildavsky (1984, p.254) vai de encontro às perspectivas racionalistas do “ciclo de políticas” que por muito tempo dominaram os estudos de políticas públicas, associadas a uma perspectiva mais centrada nos processos de formulação das decisões.

No desenvolvimento dos estudos de políticas públicas, particularmente nos Estados Unidos, muitos autores faziam uma distinção analítica entre os estudos do tipo “de cima para baixo” (*top-down*), nos quais era aceita a validade dos objetivos dos formuladores de políticas e sua capacidade de torná-los explícitos – em uma perspectiva mais normativa e racionalista –, e a perspectiva “de baixo para cima” (*bottom-up*), na qual se considerava o processo contínuo de transformação dos objetivos da política, inclusive no processo de implementação (Hill, 1993, p.235). Este era um período marcado por certa indistinção entre as contribuições da administração pública e da ciência política, sendo a primeira abordagem mais propositiva e normativa, e a segunda mais analítica. Depois estas duas abordagens foram se diferenciando nos estudos das políticas públicas, campo que caminhou em direção à maior politização dos processos e menor racionalização do “ciclo” da política (Marques, no prelo).

Segundo Smith e May (1993), os principais problemas com a visão racionalista seriam: 1) a desconsideração de variáveis políticas que impõem constrangimentos às escolhas; 2) o caráter utópico dessa perspectiva ao desconsiderar as conseqüências não

antecipadas das escolhas realizadas; 3) o viés de valor implicado na consideração da racionalidade como uma espécie de bem universal; 4) as distinções muito rígidas entre meios e fins, valores e decisões, esquecendo a clássica lição de Lindblom de que muitas vezes meios e fins são decididos simultaneamente no campo das políticas públicas (Smith e May, 1993, pp. 198-200).

Dentro da perspectiva mais racionalista do processo de produção de políticas destacava-se a visão do “ciclo de políticas” ou da “heurística dos estágios” (*stages heuristic*), nos termos de Sabatier (2007). De acordo com essa perspectiva, os processos de políticas públicas poderiam ser diferenciados em uma série de estágios ou etapas: definição da agenda, formulação de políticas e sua legitimação, implementação e avaliação de políticas. Mesmo reconhecendo a relevância dessa abordagem na produção de estudos detalhados sobre os fatores mais relevantes em cada uma dessas etapas, Sabatier ressalta as “críticas devastadoras” que atingiram essa abordagem já no final dos anos 1980 no debate norte-americano<sup>22</sup>: não representa uma teoria causal de fato, especialmente por não se debruçar sobre as interrelações do processo de políticas como um todo; a seqüência de estágios proposta frequentemente difere daquelas encontradas em situações empíricas; abordagem excessivamente *top-down*, focando demasiadamente nos processos de formulação e implementação de grandes mudanças legais; simplificação excessiva dos múltiplos ciclos de políticas públicas que interagem entre si de maneira complexa (Sabatier, 2007, p.7).

A crítica do excesso de racionalidade contido na perspectiva *top-down* levou à valorização dos estudos do tipo *bottom-up*, mais próximos do nível da implementação. De fato, com o desenvolvimento das análises de políticas públicas, esta distinção entre os tipos de abordagem foi se diluindo, à medida que crescia a percepção da necessidade de olhares cruzados, que levem em consideração diferentes planos analíticos (Hill e Hupe, 2009). No caso específico do meu estudo, como aprofundado mais abaixo, é

---

<sup>22</sup> Analisando a evolução dos estudos de políticas públicas nos Estados Unidos, Sabatier (1993) identifica uma primeira geração de estudos com uma visão extremamente pessimista sobre a capacidade governamental para a implementação de políticas. Depois identifica uma segunda geração com perspectiva mais comparativa, buscando explicar variações nas implementações de diferentes programas e unidades governamentais. Mas estas duas gerações compartilhavam uma perspectiva do tipo “top-down”. Somente no final dos anos 1970 e início dos 80 desenvolve-se uma nova perspectiva, do tipo “bottom-up”, com a consideração da vasta gama de atores que interagem no nível local em torno de um problema específico.

necessário considerar tanto as regras gerais de coordenação do PBF, formuladas no plano federal, quanto o processo de implementação do programa no nível local.

Mesmo reconhecendo a relevância das críticas à abordagem das etapas ou estágios, Hill e Hupe (2009), ao contrário da crítica mais ácida de Sabatier, defendem a utilidade heurística e analítica dessa perspectiva, tanto para o estudo quanto para a prática das políticas públicas. Levando a sério a abordagem dos estágios, os autores passam então a abordar os elementos que compõem o estágio da implementação, destacando que o conteúdo de uma dada política e seus impactos sobre o público ao qual se destina podem ser substancialmente modificados ou mesmo negados durante o processo de implementação (2009, p.7).

Logo no início de seu livro, que tem como objetivo apresentar as teorias e pesquisas mais recentes no campo das análises de políticas públicas, Hill e Hupe (2009, p.1) destacam quatro fatos importantes nas discussões a respeito da implementação: 1) o fenômeno da “implementação” já era objeto de preocupação fora e mesmo dentro do ambiente acadêmico mesmo antes do termo ser cunhado; 2) o termo “implementação” é empregado nos mais diversos contextos, por autores com diferentes formações; 3) especialistas em administração pública e áreas afins abordam abundantemente o assunto mesmo quando não empregam o termo; 4) necessariamente, a implementação assume formas e conteúdos diversos em diferentes culturas e arranjos institucionais.

Na sua forma mais geral, a implementação pressupõe um momento anterior, a formulação do que precisa ser feito e decisões tomadas a partir dessa formulação (Hill & Hupe, 2009, p.4). Também é necessário definir quem é o formulador, quem é o tomador de decisão e quem é o implementador – ou seja, devem ser definidos todos os atores envolvidos no processo de produção de políticas. Outra questão importante é determinar a distribuição de poder relativa entre esses diferentes atores. Em arranjos federativos o número de atores relevantes não só aumenta como se torna mais importante a distribuição de poderes – políticos e institucionais – entre eles. Nesse processo de produção de políticas públicas, Hill (1993) ressalta que é preciso dar atenção à implementação: esse processo de transformação da política em ação, visto como não problemático em algumas perspectivas mais racionalistas, é considerado central para o autor. No caso da implementação, contextualização é essencial, ou seja, ela sempre está conectada a políticas específicas que servem como respostas a problemas específicos da sociedade (Hill e Hupe, 2009).

Os estudos de implementação implicam necessariamente alguma simplificação, como defendido por Sabatier (2007, pp.3-4), uma vez que os complexos processos de produção de políticas públicas envolvem: 1) grande número de atores diversos (grupos de interesse, agências governamentais, legisladores, pesquisadores, jornalistas, etc.); 2) processos de longa duração, de uma década ou mais; 3) diferentes programas sob responsabilidade de diferentes níveis de governo; 4) múltiplos debates entre os diversos tipos de atores; 5) disputas envolvendo valores, interesses, dinheiro, coerção. Assim, para que algum tipo de conhecimento possa ser produzido, é necessário simplificar esse processo (o que é regra geral para qualquer tipo de conhecimento): “Given the staggering complexity of the policy process, the analyst must find some way of simplifying the situation in order to have any chance of understanding it. One simply cannot look for, and see, everything” (Sabatier, 2007, p.4).

Esta regra básica é seguida com maior ou menor sucesso nos diversos estudos sobre políticas públicas, no exterior e no Brasil. No âmbito da ciência política, Marques (no prelo) identifica um deslocamento nos estudos sobre políticas públicas, da ênfase na racionalidade, nos processos de decisão e formulação de políticas, para uma maior ênfase na formação da agenda e na implementação das políticas. Desse modo, haveria uma crescente politização do processo de produção de políticas, com o reconhecimento de que este é atravessado por múltiplas dinâmicas de poder. Abordando os deslocamentos nas abordagens das políticas públicas no âmbito da ciência política, Marques (no prelo, p.42) conclui:

“(…) ao final desses deslocamentos a produção de políticas públicas se parece menos com uma atividade de *design*, na qual o encontro de uma idéia formulada perfeitamente é o objetivo central, e mais com um artesanato, no qual o mais importante é a adequação das soluções aos problemas, mas também às condições locais em termos de implementação e de atores presentes.”

No caso brasileiro, os estudos das políticas públicas se desenvolveram particularmente no final dos anos 1970 e início dos anos 1980, no contexto da transição para a democracia e também no âmbito das reformas de políticas abordadas na seção anterior. Apresentando a evolução do campo no Brasil, no prefácio ao livro organizado por Gilberto Hochman, Marta Arretche e Eduardo Marques (2007), Almeida afirma: “Os temas que definiram a substância da área saltaram da agenda política para a mesa de trabalho dos pesquisadores” (Almeida, 2007, p.9). Desse modo, assim como em diversos outros países, a área das políticas públicas desenvolveu-se no Brasil de modo

muito próximo à agenda política, sendo central a preocupação com o Estado e suas ações (Hochman, Arretche e Marques, 2007, p.13).

Mesmo com a evolução do campo no país, os autores ainda lamentam a excessiva fragmentação dos estudos, a multiplicação de estudos de casos pouco conectados com uma agenda de pesquisa mais ampla (Melo, 1999; Arretche, 2003; Faria, 2003). Porém, recentemente, certos autores têm logrado articular estudos de casos de políticas específicas com perspectivas mais amplas, preocupadas em entender os traços gerais do sistema de proteção social brasileiro (Arretche, 2009 e Arretche, no prelo).

Carlos Aurélio Faria (2003, p.22) lamenta a quase inexistência de análises mais sistemáticas dos processos de implementação de políticas no Brasil. Segundo o autor, o campo dos estudos brasileiro ainda permanece "magnetizado pelos processos decisórios", faltando análises dos processos pós-decisão. A explicação para essa escassez é encontrada não apenas no campo da ciência política, mas também na administração pública. De modo semelhante, Celina Souza (2003) destaca a necessidade de mais análises do tipo *bottom-up*, mais próximas do nível dos implementadores – como no clássico estudo de Lipsky (1983)<sup>23</sup> – do que dos decisores. A autora também lamenta os múltiplos rótulos dados às políticas sociais brasileiras – clientelismo, fisiologismo, etc. – e a escassez de análises empíricas. Telma Menicucci (2006), por outro lado, ressalta a necessidade de mais análises que abordem a dimensão política das políticas públicas.

Os balanços sobre políticas públicas no Brasil também lamentam a falta de avaliações de políticas, mesmo no setor público (Faria, 2003). O autor destaca que falta a utilização da avaliação como instrumento de gestão: "A notória carência de estudos dedicados aos processos e às metodologias de avaliação de políticas, contudo, deve também ser tributada à escassa utilização da avaliação, como instrumento de gestão,

---

<sup>23</sup> Nos anos 1960 e 1970, o autor analisou funcionários diretamente envolvidos com a entrega de serviços públicos – policiais, professores, entre outros –, caracterizando-os como "burocratas de nível da rua" (*street level bureaucracy*). A ação discricionária desses burocratas na interação com o público determina como se dará o acesso aos bens e serviços governamentais, sendo que acabam reformulando a própria política no processo de implementação. Lotta (2010) é um excelente exemplo de estudo brasileiro que abordou esta perspectiva da burocracia de nível de rua, ao analisar os estilos de implementação dos agentes comunitários de saúde em diferentes localidades.



pelo setor público do país nos três níveis de governo" (p.22). Contudo, no caso específico das políticas de transferência de renda esta crítica se aplica menos, dada a profusão de estudos de avaliação do PBF (BRASIL, 2007a; Cedeplar, 2007) – o MDS até criou uma secretaria exclusiva para isto, a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI). Como será visto no Capítulo 4, estes estudos de avaliação e monitoramento do PBF em muito contribuíram para o desenvolvimento de uma série de mecanismos de coordenação das ações dos governos subnacionais.

Como aponta Arretche (2001), uma avaliação menos ingênua das políticas sociais envolve a consideração das contingências inerentes a qualquer processo de implementação de políticas – relacionadas com inúmeras decisões tomadas pelos implementadores no contexto econômico, político e institucional em que operam, e não só com fatores éticos e morais – e que podem levar ao distanciamento dos objetivos originais das políticas.

Uma importante contribuição aos estudos de implementação que leva em consideração esta complexidade apontada por Arretche é fornecida por Menicucci (2006). Analisando a implementação da reforma de saúde nos anos 1990, a autora ressalta que o processo de implementação da reforma de saúde implicou, de fato, a formulação da política de saúde, mais do que a mera tradução das decisões tomadas no contexto da Constituição de 1988. Como resultado da confluência de elementos da trajetória da política e fatores conjunturais de natureza econômica e política, a autora mostra a consolidação de um sistema híbrido, público e privado, a despeito da definição legal de um sistema único, público, universal e gratuito. Neste texto, a autora apresenta uma importante reflexão sobre o processo de implementação de políticas, que em muitas medidas se aplica ao meu estudo:

“Dado o caráter autônomo do processo de implementação, não há uma relação direta entre o conteúdo das decisões, que configuraram uma determinada política pública, e os resultados da implementação, que podem ser diferentes da concepção original. Seu sucesso está associado à capacidade de obtenção de convergência entre os agentes implementadores em torno dos objetivos da política e, particularmente, do suporte político dos afetados por ela. Além de ser um processo de adaptação, em função das mudanças do contexto, a implementação envolve decisões e, nesse sentido, é um processo que pode criar novas políticas.” (Menicucci, 2006, p. 73)

No caso do meu trabalho, importa entender como as normas federais que regem a distribuição de competências e responsabilidades no caso do PBF afetam sua implementação no plano local. Contudo, considerando a discussão apresentada na seção anterior, esta implementação não é totalmente “autônoma”, mas sim fortemente

constrangida pelas normas federais que regulam o PBF. Desse modo, este trabalho procura evitar as críticas referentes à multiplicação de estudos de caso e à agenda de pesquisa excessivamente pautada pela agenda política, que podem ser diretamente aplicadas no caso da miríade de estudos sobre o PBF. Isto porque, neste trabalho, a análise da implementação do PBF nos municípios de Salvador e São Paulo não tem como objetivo principal entender em profundidade estes casos, mas sim ilustrar questões mais amplas, relevantes para uma agenda de pesquisa em políticas públicas preocupada com o novo modelo de sistema de proteção social brasileiro que vem se consolidando desde a Constituição de 1988.

O desafio recente da articulação dos programas de transferência de renda no âmbito do SUAS é um bom caso para refletir sobre a complexidade de processos de implementação de políticas públicas nacionais. No caso específico da assistência, os desafios são colocados pela cultura tradicional da área (assistencialismo e lógica do favor *versus* visão de política pública, responsabilização do Estado); pelos muitos interesses tradicionais enraizados (representados, por exemplo, pelas diversas entidades que prestam serviços assistenciais); pelas disputas dentro da burocracia do setor (lógica do universalismo difundida na Constituição *versus* lógica focalizadora dos programas de transferência de renda); tensão entre a visão da área da assistência como moeda política de troca, marcada pelo “primeiro-damismo” (Yasbek, 2004) e a tentativa de maior institucionalização e profissionalização da área. Assim, a despeito dos importantes marcos legais e dos avanços na institucionalização do SUAS, abordados no Capítulo 2, há muito ainda a avançar, uma vez que não se altera toda uma comunidade de política do dia para noite, ainda mais considerando a forte inércia das redes que estruturam essas comunidades de política (Marques, 2000 e 2003). Esses desafios todos justificam as falas de gestores municipais da assistência que mencionam a necessidade de “implementação definitiva” do SUAS – ou seja, a implementação de uma política nacional é muito mais um processo complexo e contraditório, permeado por interesses e lógicas conflitantes, do que uma simples etapa em um processo racional do ciclo de políticas.

Por outro lado, outra lacuna que pretendo preencher com este trabalho é identificada por Souza (2010, p.4): "Estudos sobre a implementação de políticas no Brasil tendem a mostrar seus impactos, sucessos e deficiências, com escassa discussão sobre a capacidade do Estado de implementá-las." A questão da capacidade local de implementação de políticas públicas é apresentada na próxima seção.

## 1.1 Capacidades institucionais locais

Por fim, temos que considerar os diferentes recursos – técnicos, burocráticos, políticos, etc. – disponíveis no plano local, para que a implementação de um programa específico de fato ocorra. Nesse contexto ganha centralidade a noção de “capacidades estatais” – recursos financeiros, administrativos, entre outros –, cuja importância para a modelagem e a implementação de políticas públicas é destacada pelo neo-institucionalismo histórico (Skocpol, 1985; Weir, Orloff & Skocpol, 1988<sup>24</sup>; Pierson, 1995; Thelen & Steimo, 1992<sup>25</sup>). Ao contrário de perspectivas que enfatizam a captura do Estado e sua fragilidade diante de grupos de interesse ou certas classes sociais, aprendemos com o neo-institucionalismo histórico que o Estado possui “autonomia relativa”, tendo espaço próprio de atuação e para o desenvolvimento de suas capacidades, mesmo sendo permeável a pressões externas e internas (Souza, 2006; Arretche, 1995). De acordo com a perspectiva do neo-institucionalismo histórico, exatamente porque os Estados modernos têm autonomia e interesses próprios, além de contar com capacidade para planejar, administrar e extrair recursos da sociedade, é que puderam ser desenvolvidos os modernos programas sociais (Arretche, 1995, p.30). Esta perspectiva destaca ainda a centralidade das burocracias estatais na formulação e na implementação de políticas – as próprias capacidades estatais podem ser medidas pelo grau de burocratização e de insulamento das burocracias: quanto mais insuladas das

---

<sup>24</sup> Nesse livro, as autoras ressaltam a importância da análise histórica, demonstrando como a estrutura do Estado norte-americano moldou as políticas públicas. Na análise, destacam os empecilhos ao surgimento de uma burocracia federal e diversos obstáculos ao desenvolvimento do *New Deal*. Desse modo, ressaltam que os padrões de política social desenvolvidos nos EUA guardam estreitas relações com os limites e capacidades do Estado nacional: as políticas sociais e econômicas de abrangência limitada seriam explicadas pelo federalismo extremamente descentralizado e pela fragmentação das capacidades administrativas (Weir, Orloff & Skocpol, 1988).

<sup>25</sup> Em excelente texto sobre as origens do neo-institucionalismo histórico, esses autores destacam a influência weberiana presente no foco em explicações de nível médio, com ênfase na contingência histórica e na dependência da trajetória das instituições. Nessa perspectiva, procura-se entender como as disputas políticas são mediadas por instituições – regras formais e informais que estruturam as ações dos atores e afetam a distribuição de poder entre eles em um dado contexto político (Thelen e Steimo, 1992).

influências da sociedade, maiores seriam suas capacidades de formulação e implementação de políticas (Arretche, 1995, p.31)<sup>26</sup>. Em síntese, Skocpol (1985, p.17) define capacidade estatal como “*the overall capacity of a state to realize transformative goals across multiple spheres*”, argumentando que os estudos mais frutíferos sobre a capacidade do Estado são aqueles que focalizam políticas públicas. Nos termos de Pierson (1995, p.449), as capacidades estatais referem-se aos recursos administrativos e financeiros disponíveis para moldar intervenções de políticas.

Desse modo, além da discussão referente aos efeitos das relações intergovernamentais desenvolvidas no caso de cada política social e das considerações mais gerais sobre os processos de implementação de políticas públicas, é importante considerar “(...) *the capacity of the state actually to penetrate civil society, and to implement logistically political decisions throughout the realm*” (Mann, 1986, p.113). Segundo o autor, esse tipo de poder estatal seria cada vez mais desenvolvido nas sociedades modernas, citando como exemplos a capacidade estatal de taxaço dos cidadãos, a grande quantidade de informações que são coletadas e armazenadas a respeito dos mesmos, a capacidade de garantir a lei em toda a extensão do território estatal, a influência na economia, além da provisão de bem estar por meio de empregos públicos, pensões, etc. Assim, teoricamente, cada vez mais o Estado teria poder de se inserir e centralmente coordenar as atividades da sociedade civil por meio de sua infraestrutura.

Por outro lado, análises empíricas mostram que as capacidades estatais variam consideravelmente em diferentes áreas de políticas e, portanto, influenciam diferentemente os resultados de políticas públicas. Analisando o sucesso da política agrícola e o fracasso da política industrial no contexto do *New Deal* norte-americano, Theda Skocpol e Kenneth Finegold (1982) demonstram que, por razões históricas, o estado nacional americano nos anos 1930 tinha maior capacidade de intervenção na agricultura do que na indústria; assim, as capacidades estatais disponíveis previamente explicariam o sucesso da política agrícola e o fracasso da política industrial. Esses

---

<sup>26</sup> Segundo Arretche (1995, p.32), essa ênfase nas burocracias e nas capacidades estatais caracterizaria a perspectiva mais “state centered” das análises do neo-institucionalismo histórico. Em seus desenvolvimentos posteriores, a perspectiva foi ampliada de modo a abranger a estrutura político-institucional (incluindo partidos políticos, outras estruturas estatais), em uma abordagem do tipo “*polity centered*”.

autores, a partir de uma influência weberiana<sup>27</sup>, vão além do determinismo social das abordagens convencionais marxistas e pluralistas, centrando sua explicação na idéia de capacidade estatal (*state capacity*). Nesse sentido, ressaltam que nem sempre as decisões governamentais podem ser implementadas, que não há lei que garanta que apenas intervenções que podem ser executadas serão aprovadas. Torna-se central, então, a organização administrativa do governo, especialmente no caso de políticas que requeiram intervenção governamental para serem implementadas. A capacidade estatal, no caso da política agrícola, seria produto de um longo processo de construção institucional datado desde a Guerra Civil americana, e teria como principais elementos uma "vontade administrativa de intervenção" na economia nacional, fruto do sentimento coletivo de certa elite econômica, forjado ao longo de suas carreiras administrativas, como uma combinação de sua educação e expertise técnica com a orientação prática de uma visão mais abrangente do setor agrícola na economia nacional. Os autores também destacam um processo de aprendizado político (*political learning*), no qual os fazendeiros e a sociedade como um todo foram reconhecendo as alternativas factíveis no campo da política pública agrícola.

Pensando especificamente o contexto brasileiro, Souza (2010) acredita que a capacidade de formular e implementar políticas também faz parte da modernização do Estado e da efetividade da ação do Estado. A autora identifica, esquematicamente, três grandes fases de modernização do Estado brasileiro. A primeira foi iniciada na Era Vargas, com modernização econômica, industrialização, a urbanização e a construção da infra-estrutura para apoiar os grandes projetos de investimento, além de reconhecimento de direitos trabalhistas. "A segunda fase teve início com o esgotamento do regime militar que deixou como legados um aparelho governamental inchado, alta inflação e a tarefa de reconstruir o sistema democrático, que resultou na Constituição de 1988" (p.7), com foco na reconstrução do Estado e das suas instituições. A terceira fase seria marcada pelo sucesso do controle da inflação e pela normalidade democrática, permitindo abertura ao capital privado (desenvolvimento menos dependente da indução

---

<sup>27</sup> Como bem destaca Arretche (1995, p.29), essa influência weberiana se expressa na pressuposição de que o Estado é autônomo em relação à sociedade civil. É esse ponto de partida que abre espaço para a análise das burocracias, das funções e capacidades próprias ao Estado.

do Estado), modernização econômica, inserção do país na globalização, implementação de direitos sociais.

A autora diferencia as capacidades necessárias para a formulação e aprovação de políticas – tais como capacidades informacionais, desenho das políticas e suas regras, maioria legislativa, conciliação da política pública com os interesses privados, políticas prévias, informações sobre políticas semelhantes – e aquelas relacionadas com a implementação das políticas: capacidades financeiras, infra-estruturais (referentes principalmente à burocracia) e alcance territorial (capilaridade das políticas). Souza reconhece que outros trabalhos utilizam indicadores mais qualitativos como autonomia política, legitimidade e coerência interna. Por sua vez, seu conceito de capacidade do Estado incorpora dimensões políticas, institucionais, administrativas e técnicas. Souza faz uma importante ressalva (p.4): o enfoque das capacidades estatais não implica assumir que as políticas foram bem sucedidas em seus resultados, mas sim avaliar a capacidade de provisão das políticas.

No interior do próprio MDS há preocupação com os estudos voltados para a implementação do PBF no plano local, com a consideração das distintas capacidades municipais para a implementação da política. Em 2006 a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) encomendou ao Cedeplar estudo sobre a implementação do PBF em diversos municípios brasileiros, no contexto da pesquisa mais ampla de Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família – conhecida como AIBF (Tapajós e Quiroga, 2010). O estudo levou em consideração as grandes diferenças no perfil dos municípios brasileiros, a partir de indicadores que refletiam demandas e desafios para a implementação do PBF, tais como: população, renda, pobreza, condições de trabalho, condições de vulnerabilidade social de grupos demográficos específicos, saúde, educação, assistência social e características do funcionalismo municipal. De maneira geral, os resultados indicaram grandes contrastes entre os menores municípios e os municípios das regiões Norte e Nordeste e os maiores municípios e aqueles das regiões Sul e Sudeste: o primeiro grupo apresentou maior dependência das transferências de recursos federais e maiores dificuldades de implementação do PBF, ao lado de maiores condições de vulnerabilidade social das famílias, maior precariedade do mercado de trabalho, maiores problemas na oferta de serviços públicos como saúde e educação, além de maiores níveis de pobreza.

De maneira similar, ao abordar a questão das capacidades disponíveis no plano municipal, mais especificamente nos órgãos gestores da assistência social em Salvador e

São Paulo, este trabalho não pretende avaliar o sucesso das políticas de transferência de renda e muito menos da assistência social como um todo, mas sim as capacidades locais disponíveis para a implementação dessas políticas. Como será visto, uma série de inovações institucionais foram criadas em Salvador e São Paulo para operar o PBF, de maneira mais ou menos condizente com as diretrizes nacionais do programa. Nesse sentido, o próprio processo de implementação do programa – escolha das estratégias de cadastramento dos beneficiários, locais a privilegiar, formas de difusão da informação, formas de controle direto e indireto dos beneficiários – implica uma série de decisões e construções institucionais que ocorrem no nível local.

## 2 NOVAS FORMAS DE COMBATE À POBREZA NO BRASIL: OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA

Este capítulo aborda as transformações nas estratégias de combate à pobreza no Brasil, que passaram de atuações assistemáticas, pontuais e assistencialistas, distantes da perspectiva das políticas públicas, para uma perspectiva mais próxima à noção de direito à riqueza socialmente produzida<sup>28</sup>. O grande ponto de virada, como reconhecido por diversos autores (Almeida, 1995; Draibe, 1993, Fleury, 2007; Silva, Yasbek, Di Giovanni, 2007, entre muitos outros) e mencionado no capítulo anterior, foi a Constituição de 1988, que passou a considerar a assistência social aos setores mais vulneráveis da população como um direito, como uma política pública sob responsabilidade do Estado.

Entretanto, se esse marco legal foi extremamente relevante no contexto das políticas sociais como um todo, contribuindo para a redefinição de uma série de atribuições e responsabilidades entre os níveis da federação, para a definição de novos modelos de financiamento e implementação de políticas sociais, a Constituição de 1988 não produziu efeitos imediatos. Ao contrário, em diversas áreas de políticas sociais, como saúde e educação, muitas regulamentações e importantes normatizações da área vieram depois, no contexto das reformas introduzidas na segunda metade dos anos 1990, como mencionado no Capítulo 1. A área da assistência social também seguiu esta trajetória, com destaque para a Lei Orgânica da Assistência (Loas), de 1993, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em 2004, e a Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB), de 2005, que regulamentou o Sistema Único da Assistência Social (SUAS). Essas transformações recentes ocorridas no caso do “primo pobre” da seguridade social em muito se espelharam em outros modelos de políticas sociais. Destacadamente, o SUAS em muito se inspirou no SUS, tanto no que diz respeito ao modelo de financiamento, fundo a fundo, como no que se refere às instâncias de

---

<sup>28</sup> Essa trajetória tortuosa da “questão social” não é exclusivamente brasileira, muito pelo contrário, em diversos países a construção social da pobreza como questão concenrente ao Estado levou séculos para se constituir, como demonstrado magistralmente por Castel (1998) no caso francês. Para excelentes revisões das trajetórias da questão social nos Estados Unidos, França e Brasil, ver Recio (2003) e Kowarick (2009).



controle social. Contudo, ainda há um longo caminho a ser percorrido até que o SUAS adquira a envergadura do SUS, como o MDS e os próprios gestores locais da assistência social reconhecem.

Além da consolidação da implementação do SUAS, outro grande desafio é integrar de fato os programas de transferência de renda no âmbito da política mais ampla da assistência social. Há vários obstáculos a essa integração, que vão desde o desenvolvimento histórico dos programas de transferência, desenvolvidos originalmente fora do âmbito da assistência social, por burocracias muito mais ligadas à área econômica (Fleury, 2007), até os diferentes princípios norteadores dessas duas políticas (focalização *versus* universalização) que, mesmo podendo ser integrados, ainda servem como argumentos de resistência especialmente no interior da burocracia da assistência. Os estudos que se debruçam sobre os programas de transferência de renda raramente mencionam a articulação com a política de assistência social, contribuindo para a fragmentação das análises. Exceções são representadas por análises no âmbito do próprio governo, recentemente interessado em estimular essa articulação, com destaque para estudos do IPEA (IPEA, 2008; Jaccoud, Hadjab e Chaibub, 2009), e também alguns estudos no âmbito da assistência social, que tentam pensar os desafios dessa integração (Yasbek, 2004; Silva, Yasbek e Di Giovanni, 2007).

Este capítulo pretende contribuir para o preenchimento dessa lacuna, analisando de maneira articulada a evolução dos programas de transferência de renda e as transformações recentes da área da assistência social. Nesse sentido, pretende-se evitar críticas comuns aos estudos brasileiros de políticas públicas, marcados por excessiva fragmentação (Arretche, 2003), por foco excessivo em políticas setoriais com pouca consideração do modelo brasileiro de política social (Draibe, 1993), e pelo acúmulo de estudos de caso sem uma agenda de pesquisa clara (Melo, 1999). Como destacado no Capítulo 1, o olhar sobre a implementação do PBF em dois casos específicos visa, para além do entendimento dos desafios enfrentados particularmente nessas duas cidades, lançar luz sobre problemas mais amplos, relacionados com as possibilidades e limitações da integração do PBF no contexto do sistema de proteção social brasileiro que vem se consolidando nos últimos anos.

Este capítulo é dividido em três seções. A primeira seção apresenta as transformações recentes no sistema de proteção social brasileiro, desde o advento da Constituição de 1988. Ao invés de abordar as possíveis adjetivações de nosso sistema de proteção social – inexistente, incompleto, promovendo a “subcidadania” –, a seção

aborda as reformas das políticas sociais brasileiras, com destaque para a área da assistência social. A segunda seção apresenta a expansão dos programas de transferência de renda no Brasil, desde as primeiras experiências no nível local até os primeiros programas nacionais. O PBF, objeto deste estudo, é apresentado em maiores detalhes, discutindo-se suas transformações recentes e suas possibilidades de integração com a política de assistência social em sentido amplo. Por fim, a terceira seção apresenta os principais eixos de tensão nos debates recentes em torno do PBF.

## 2.1 Trajetória das políticas sociais no Brasil

As políticas sociais brasileiras começaram a ser forjadas em contextos autoritários – especialmente no período de 1930 a 1945 e também no âmbito do regime militar instaurado em 1964<sup>29</sup> –, o que teve fortes conseqüências sobre suas características<sup>30</sup>. Segundo Wanderley Guilherme dos Santos (1979), a partir da década de 1930 constitui-se no Brasil um tipo específico de cidadania, a cidadania regulada, caracterizada pela garantia de direitos não pelo pertencimento a uma comunidade, mas sim pelo posicionamento no processo produtivo. Nesse contexto, as políticas sociais estavam embasadas mais pela idéia de mérito (via participação no mercado de trabalho) do que por qualquer noção de necessidade (Silva, Yasbek e Di Giovanni, 2007). Sergei Soares e Natália Sátyro (2009) destacam o paralelismo entre o sistema de proteção social brasileiro deste período e aqueles existentes em outros países da América Latina, dado o seu caráter contributivo e excludente, além da proteção destinada àqueles envolvidos em relações de assalariamento formal.

---

<sup>29</sup> Para uma distinção detalhada das políticas sociais desenvolvidas em cada um desses períodos autoritários, ver Sônia Draibe (1993).

<sup>30</sup> Segundo Draibe, não só no Brasil, mas em diversos países de desenvolvimento tardio, os sistemas de proteção social constituíram instrumentos de compensação ou reequilíbrio, “já que seus sistemas de seguridade social, educação e outros serviços sociais viabilizam o trânsito e a incorporação das massas rurais na vida urbana na condição salarial” (2007, p.44).

O sistema de proteção então vigente baseava-se no Estado, responsável pelo financiamento, pela definição dos beneficiários – que correspondiam a grupos reduzidos no interior da sociedade – e pelo controle da dinâmica das políticas. Nos termos de Gosta Esping-Andersen (1990), este era um modelo conservador de proteção social, baseado em grandes alianças entre capital e trabalho mediadas pelo Estado. O padrão de proteção social era caracterizado pela forte centralização no governo federal, por processos fechados de decisão, gestão centralizada em grandes burocracias, fragmentação institucional e pela iniquidade do ponto de vista da distribuição dos serviços e benefícios (Almeida, 1995). Nas palavras de Sônia Draibe (2003, p. 67), o sistema de proteção social desenvolvido no período autoritário era:

“(...) um sistema nacional de grandes dimensões e complexidade organizacional, envolvendo recursos entre 15% e 18% do PIB, integrado por praticamente todos os programas próprios dos modernos sistemas de proteção social – exceto o seguro-desemprego –, cobrindo grandes clientelas, mas de modo desigual e muitíssimo insuficiente. Do ponto de vista decisório e de recursos, combinava uma formidável concentração de poder e recursos no Executivo federal com forte fragmentação institucional, porosa feudalização e balcanização das decisões. Além de desperdícios e ineficiências, seus programas atendiam mal aos que dele mais necessitavam”.

Nesse contexto, a pobreza não era abordada como um problema social concernente ao Estado, mas como algo que sempre existiu. A pobreza era naturalizada, parecendo ser algo imutável, sendo abordada no âmbito do assistencialismo, das intervenções de entidades beneficentes, e não a partir do tema da cidadania ou dos direitos. A pobreza era ainda encarada como potencialmente perigosa, sendo analisada mais sob a ótica da violência (Kowarick, 2001). A discussão sobre a pobreza no Brasil torna-se forte especialmente nas décadas de 1960 e 1970, no contexto dos embates – que mais do que brasileiros foram latino-americanos – em torno da questão da marginalidade<sup>31</sup>.

Também nos anos 1970 iniciam-se as primeiras reflexões a respeito das possibilidades de criação de programas de transferência de renda no Brasil. Estas

---

<sup>31</sup> Nas décadas de 1960 e 1970, predominavam diagnósticos dualistas da realidade social brasileira, influenciados, por um lado, pela teoria da modernização e, por outro, pelo marxismo estruturalista, sendo discutidas as possibilidades de desenvolvimento no interior do capitalismo. A referência desses debates era o caráter excludente do modelo de crescimento econômico brasileiro iniciado nos anos 1930, que não gerava como contrapartida o desenvolvimento social, mas sim uma estrutura social cada vez mais desigual. Para uma revisão dessa literatura e uma excelente crítica à noção de marginalidade aplicada aos pobres urbanos, ver Perlman (1977).

reflexões surgiram no contexto dos debates suscitados pelo artigo de Antonio Maria da Silveira, “Redistribuição de Renda”<sup>32</sup>, publicado em 1975 na Revista Brasileira de Economia, e posteriormente pelo livro de Edmar Bacha e Mangabeira Unger, “Participação, salário e voto: um projeto de democracia para o Brasil”<sup>33</sup>, no qual retomavam o tema (Fonseca, 2001; Lavinias, 1998). Porém, só nos anos 1990 esse debate retorna com visibilidade e os programas de transferência de renda entram de fato na agenda política, a partir do projeto de lei 80/91 do senador Eduardo Suplicy, do PT, instituindo um Programa de Garantia de Renda Mínima<sup>34</sup> (Lobato, 1998; Fonseca, 2001).

Além do debate nacional, Lena Lavinias (1998) ressalta que a perspectiva da política de transferência de renda como alternativa às estratégias de combate à pobreza tradicionalmente adotadas no Brasil – como a distribuição de gêneros alimentícios – teve como inspiração programas similares implantados em diferentes países desenvolvidos, tais como a Alemanha e a França, e mesmo outros que foram surgindo no contexto latino-americano, como no México. Esses programas tinham como denominador comum o foco em populações em situação de risco, sendo a dimensão de risco ou vulnerabilidade definida diferentemente em cada contexto.

Entretanto, no caso brasileiro, os programas de transferência de renda só surgem como experiências concretas em meados da década de 1990, primeiro como programas pontuais no nível local, que depois passam a se difundir rapidamente por todo o país, de acordo com um mecanismo de emulação de políticas sociais (Coelho, 2008; Arretche, no prelo; Souza, 2010). Essas novas formas de intervenção estatal contra a pobreza, sob

---

<sup>32</sup> O argumento do autor centrava-se na crítica à tese da relação direta entre crescimento e bem estar, bastante em voga à época da ditadura. Ao invés de esperar o “bolo crescer para depois dividir”, confiando cegamente na capacidade de distribuição de renda da economia capitalista, Silveira argumentava que seriam necessários programas governamentais de transferência de renda para que a pobreza fosse progressivamente extinta, partindo da idéia de imposto de renda negativo de Milton Friedman (Fonseca, 2001, pp.93-96).

<sup>33</sup> Segundo a tese dos autores, a redistribuição de renda seria o elemento central de qualquer projeto de democratização do país, uma vez que elevados níveis de desigualdade seriam incompatíveis com a estabilidade política (Fonseca, 2001, p. 97).

<sup>34</sup> Essa primeira versão do projeto era bastante influenciada pela tese do imposto de renda negativo. Suplicy propunha a complementação – com recursos orçamentários da União – da renda dos *indivíduos* com mais de 25 anos, cujos rendimentos fossem inferiores a um determinado patamar de renda; a implementação seria gradual, começando pelos maiores de 60 anos, assim como proposto por Silveira (Fonseca, 2001, p. 99-100). Para uma discussão a respeito da viabilidade econômica do projeto de lei enviado pelo senador Eduardo Suplicy, ver Lobato (1998).

a forma de políticas sociais focalizadas nos grupos mais vulneráveis da população, surgem no contexto das inúmeras reformas sociais que se iniciaram no contexto da redemocratização.

Com a redemocratização, iniciou-se o primeiro processo significativo de reformas no sentido da descentralização das políticas sociais. Draibe (2003) identifica dois ciclos de reformas<sup>35</sup>, um nos anos 1980 e outro nos anos 1990. Nos anos 1980, as reformas tinham como “ponto de partida” a crítica ao padrão de proteção social construído pelos governos autoritários, tendo como principal meta a correção das distorções desse sistema, de modo a tornar as políticas sociais um instrumento de combate às desigualdades sociais, além de servirem de base para maior equidade e para o alargamento da democracia social. Nesse cenário, a descentralização era encarada como um instrumento de universalização do acesso e aumento do controle dos beneficiários sobre os serviços (Almeida, 1995).

O grande momento fundador desse primeiro ciclo de reformas nas políticas sociais foi a Constituição de 1988, que representou uma redefinição do arranjo federativo brasileiro, através de um lento e complexo processo de transferência de capacidade decisória, funções e recursos do governo federal para estados e municípios, como mencionado no Capítulo 1. Contudo, como apontado anteriormente, muitas expectativas geradas pela nova Carta não se concretizaram, e houve um lento processo de consolidação dessas reformas, com orientações e ritmos muito diversos em cada política social. Na perspectiva de Draibe (2003, p. 69): “Desmontar as estruturas que reproduziam e magnificavam as desigualdades e introduzir, nas políticas sociais, mecanismos redistributivos fortes teriam exigido ir muito além do que se logrou alcançar”.

Como vimos no Capítulo 1, nos anos 1990 houve um novo ciclo de reformas, que procuraram aumentar a eficiência e a eficácia das ações do Estado no campo das políticas sociais (Melo, 2005; Vazquez, 2010). Segundo Draibe (2003, p.70), este novo ciclo de reformas tinha um duplo ponto de partida, o sistema de proteção social que

---

<sup>35</sup> Para a autora, “reforma” implica mudanças que afetam princípios, estruturas e “regras duras” de uma dada política, diferenciando-se assim das variações rotineiras das políticas, tão comuns no contexto brasileiro, no qual cada governo tenta imprimir sua “marca” (Draibe, 2003, p. 67).

chegara até a década de 1980 e as reformas recentemente implantadas, especialmente nas áreas de saúde e educação. Há relações de continuidade e ruptura, reforma e contra-reforma, entre os dois ciclos de reformas, além de efeitos de dependência da trajetória, de legados de políticas.

Essas reformas de segunda geração marcaram o ciclo de reformas dos anos 1990, que começaram a ser implementadas no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). Foram realizadas reformas de diversas políticas sociais, nas áreas de saneamento, habitação, educação, saúde e previdência, visando à alteração das políticas herdadas do período militar, com maior ou menor grau de sucesso em relação às propostas pretendidas (Almeida, 1995 e 2004; Arretche, 2002; Draibe, 2003). Nesse primeiro governo FHC, as diretrizes eram descentralização, avaliação, democratização da informação e participação social, destacando-se como inovações no campo das políticas sociais os novos parâmetros para alocação de recursos (per capita, valores diferentes de acordo com a carência) e os procedimentos competitivos para seleção de projetos, especialmente nas áreas de assistência e combate à pobreza (Draibe, 2006, p. 76).

O Executivo foi relativamente bem sucedido nesse segundo ciclo de reformas dos anos 1990 (Arretche, 2004 e 2009), ao contrário do esperado pela literatura que destacava os inúmeros pontos de veto às reformas e as tendências à manutenção do *status quo* (Abrucio, 2005; Melo, 2005; Weyland, 2002). Analisando os processos de reforma das políticas de habitação social, saneamento, ensino fundamental e saúde, Arretche (2004) demonstra que não houve entraves significativos a esses processos de reforma. A despeito de as reformas afetarem os interesses de estados e municípios, estes não se constituíram como pontos de veto intransponíveis, especialmente devido às estratégias adotadas pelo Executivo federal no processo de implementação das reformas<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup> A autora comprova que não há relação direta entre a radicalidade das reformas pretendidas e as arenas nas quais estas são aprovadas, ressaltando a importância da construção de uma estrutura institucional de incentivos para a aprovação das reformas. Sua abordagem é bastante interessante ao analisar as arenas decisórias, os atores e as estratégias em cada política social, tornando as interpretações das relações entre os atores no federalismo mais complexas do que apresentado pela literatura comparada (Arretche, 2004).

A discussão completa desses processos de reformas foge ao escopo deste capítulo, mas é importante mapear, em linhas gerais, as transformações na área da saúde, que serviram de parâmetro para reformas posteriores, particularmente no campo da assistência social.

No caso da saúde, Arretche (2004) destaca o sucesso dos processos de municipalização e de universalização dos serviços, uma vez que houve maciça adesão dos municípios ao SUS. Como fatores explicativos, a autora destaca a visibilidade política da universalização dos serviços de saúde (incentivo para os municípios) e a estratégia adotada pela burocracia do Ministério da Saúde, cujas portarias foram construindo um processo de aprendizagem política. De maneira muito similar, o processo de aprendizagem político no interior do MDS muito contribuiu para o aprimoramento de uma série de mecanismos de coordenação do PBF, como será visto neste capítulo e aprofundado no Capítulo 3.

O elemento mais importante a destacar, entretanto, é o modelo de implementação de políticas por meio de sistemas, que é inaugurado com o SUS. Segundo Arretche (2010), o modelo de sistemas contribuiu para resolver o *trade-off* existente em contextos federalistas entre a autonomia decisória de certos entes e a necessidade de uniformização de políticas e serviços, especialmente em um país de dimensões continentais como o Brasil, marcado por fortes desigualdades regionais. Nesse modelo de sistemas que compõe o sistema de proteção social brasileiro, o governo federal é responsável pela coordenação e regulação dos serviços e políticas e os governos subnacionais são responsáveis pela execução dos mesmos. O governo federal teria assim três papéis de destaque: em primeiro lugar, um papel redistributivo, ao reduzir as desigualdades oriundas das diferentes capacidades municipais de financiamento das políticas descentralizadas; em segundo lugar, um papel de regulação dos serviços e políticas oferecidos, estabelecendo parâmetros mínimos e condicionando as transferências federais ao cumprimento desses parâmetros; e, por fim, um papel de supervisão e avaliação das políticas implementadas. A segunda dimensão relevante desse sistema é a participação social por meio de conselhos, que criam oportunidades institucionais para aqueles que querem participar. Por fim, destaca-se o sistema de financiamento baseado em transferências fundo a fundo, que contribuiu para blindar as políticas das preferências ideológicas do prefeito, protegendo eleitorados mais frágeis, como os mais pobres. Esse modelo foi seguido, em maior ou menor medida, pela política de assistência social.

De acordo com Almeida (1995), a área da assistência social foi aquela que menos mudou do ponto de vista da redistribuição efetiva de competências entre os níveis da federação<sup>37</sup>, em comparação com as áreas de saúde, habitação e educação, no contexto das primeiras reformas realizadas pós-redemocratização. Desde o primeiro governo civil – José Sarney (1985-1990) – houve tentativas de alteração do perfil da área, cujas instituições tradicionais – Legião Brasileira de Assistência (LBA) e Fundação Nacional para o Bem Estar do Menor (Funabem) – eram marcadas pela ineficiência, pela corrupção e pelo assistencialismo (Almeida, 1995). Em 1986, o governo federal criou a Comissão de Apoio à Reestruturação da Assistência Social (Portaria nº 3.764/86). Os principais problemas diagnosticados eram: concepção assistencialista, uso clientelista das ações, insuficiência de recursos, fragmentação das ações, superposição de ações nas três instâncias de governo, excessiva centralização financeira e político-administrativa das políticas e programas, baixa qualidade do atendimento. Para contorná-los, sugeriu-se o abandono das práticas clientelistas; prioridade de atendimento de grupos socialmente frágeis (crianças, idosos e deficientes), descentralização político-administrativa por meio da municipalização; participação da sociedade na definição e gestão das políticas; reestruturação do financiamento e criação de um fundo permanente (oriundo de recursos federais de origem fiscal).

Apesar da não materialização completa das propostas da Comissão, suas sugestões e diagnósticos informaram os preceitos da assistência social presentes na Carta de 1988: seguridade social como direito indispensável para garantir a cidadania; criação da renda mínima vitalícia para idosos e deficientes; gestão político-administrativa participativa; municipalização da assistência social; definição das formas e fontes de financiamento, destinando 10% dos recursos do orçamento da seguridade social, além de recursos ordinários do Tesouro e dos orçamentos de estados e municípios (Almeida, 1995). Em contraposição ao tratamento tradicional da área, marcado pelo assistencialismo e pela baixa responsabilização do Estado, a Constituição de 1988 é considerada um marco importante por finalmente reconhecer a assistência

---

<sup>37</sup> Almeida (1995, p. 95) identifica três fatores responsáveis pela ausência de mudanças mais profundas na assistência social no primeiro ciclo de reformas: 1) inexistência de uma política nacional de reforma no âmbito federal; 2) importância do aparato federal de assistência como instrumento de patronagem e negociação política entre a presidência, suas bases no Congresso e apoios nos Estados; 3) fragilidade política da coalizão de apoio às reformas.



social como política pública no âmbito do tripé da seguridade social, além de estabelecer os princípios da descentralização, da participação social e da integralidade da assistência. Como ressalta Maria Carmelita Yasbek (2004), inicia-se assim o trânsito da assistência para o campo dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal, tornando-se assim instrumento fundamental no combate à pobreza.

Com a Constituição de 1988, as políticas de assistência social e de combate à pobreza passaram a ser uma atribuição dos municípios, ainda que a superação da pobreza e a diminuição da desigualdade continuassem como atribuições das três esferas de governo. Enquanto as atribuições e competências dos governos federal e estadual permaneceram predominantemente normativas, ao governo municipal coube a execução das ações finais da política, incluindo: garantir o custeio e a implementação dos benefícios eventuais (auxílio natalidade e morte); implementar os projetos de enfrentamento à pobreza; atender às ações assistenciais de caráter emergencial; e prestar os serviços assistenciais.

Porém, segundo Almeida (1995), não foram definidos de forma clara os mecanismos e modalidades de cooperação entre as três instâncias. A União ficou com funções mais normativas e reguladoras do que executoras, porém com poder para realizar convênios com entidades assistenciais e para atuar diretamente em casos de emergência; os Estados e municípios, por sua vez, permaneceram com competências concorrentes na prestação de serviços assistenciais e nas situações de emergência. Sob o meu ponto de vista, esse cenário só começou a ser alterado mais profundamente a partir do primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), como será visto na próxima seção. Segundo outros autores (IPEA, 2008), o pacto federativo na área da assistência só começa a ser de fato efetivado com a implementação do SUAS, no âmbito da Política Nacional de Assistência (PNAS), em 2004, e da NOB-SUAS, em 2005. Ou seja, essa é uma discussão ainda bastante recente. Algumas iniciativas importantes e mesmo normatizações tiveram início no governo FHC, mas a assistência não era uma área central de política social (Tiezzi, 2004) e tampouco os programas de transferência de renda tinham escopo e articulação, seja entre si, seja no interior da política de assistência. Só no governo Lula, com uma agenda de políticas sociais mais claramente voltada para o combate à pobreza e a desigualdade, os programas de transferência de renda ganham escopo, articulação e visibilidade, sendo que a própria área da assistência social passa a ser de fato valorizada. No final de seu mandato, o desafio passa a ser

então a integração dos programas de transferência no interior da política de assistência social.

De fato, a regulamentação da Constituição Federal no que tange à área da assistência só foi sancionada pela presidência em 1993, com a Lei Orgânica da Assistência Social – Loas (Lei 8.742 de 1993). É importante mencionar que o primeiro projeto de lei da Loas foi aprovado pelo congresso e vetado inteiramente pelo então presidente Fernando Collor de Mello, em 1990. Como apontam Silva, Yasbek e Di Giovanni (2007), a despeito dos esforços iniciais de regulamentação da área da assistência social, o início dos anos 1990 foi um contexto desfavorável para a discussão de propostas de redistribuição de renda e combate à pobreza, dado o contexto econômico de recessão, inflação, além das preferências de políticas do presidente Collor.

Muitos dos princípios presentes na Comissão de Apoio à Reestruturação da Assistência Social foram materializados na Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), que também instituiu o SUAS como sistema descentralizado, o co-financiamento como pilar central da assistência e a partilha de responsabilidades entre os níveis da federação. A preocupação central era a superação do modelo assistencialista e a introdução de mecanismos participativos de decisão. Com a Loas, aumentava a expectativa de uma nova cultura em torno da política de assistência social, ressaltando a co-responsabilidade entre as esferas federal, estadual e municipal, superando a centralização de poder no governo federal.

Analisando a negociação das leis orgânicas da seguridade social, Sônia Fleury (2007) ressalta seu caráter conflituoso, marcado por barganhas e tensas relações com o Executivo, que era hostil ao conteúdo original dessas leis, principalmente no governo Collor (p.12):

“Todas as leis orgânicas – da saúde, previdência e assistência – tiveram que ser negociadas nesta nova conjuntura desfavorável, e sua maior ou menor correspondência com os preceitos constitucionais foi fruto da capacidade política de resistência às tendências de privatização, recentralização, capitalização e focalização que ameaçaram a implantação da seguridade social”.

A despeito dos avanços representados pela Loas, a implementação de um sistema para a área da assistência, o SUAS, só progride a partir da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em 2004 e da Norma Operacional Básica (NOB-SUAS) de 2005. Como mencionado anteriormente e reconhecido pela burocracia federal da

área da assistência<sup>38</sup>, o SUS foi o modelo seguido pelo SUAS em seu processo de desenvolvimento, de acordo com um mecanismo de isomorfismo institucional. Logicamente, há importantes variações setoriais no tripé que sustenta o modelo de sistemas, de acordo com cada política setorial. No caso do SUAS, que aqui nos interessa, devem ser destacados os principais marcos institucionais que contribuíram para o seu desenvolvimento na direção da assistência como direito. Além da Constituição de 1988, que definiu a ampliação da proteção social e a assistência social como política pública, e da Loas, o terceiro marco a destacar é a Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004). A PNAS definiu parâmetros para a implementação do SUAS, definiu os tipos de segurança sob responsabilidade da assistência (acolhida, renda, convivência, autonomia, riscos circunstanciais) e também definiu equipamentos públicos em todos os municípios como porta de entrada à assistência, separados de acordo com o nível de complexidade do atendimento, separando-se a proteção básica da proteção especial (Jaccoud, Hadjab e Chaibub, 2009). No novo modelo preconizado pela PNAS, a proteção social passou a contar com equipamentos públicos responsáveis por prestar serviços diretamente à população, bem como pela articulação da rede de serviços sócio-assistenciais, com ênfase aos Centros de Referência em Assistência Social (CRAS), porta de entrada para a proteção básica, e os Centros de Referência Especializada de Assistência Social (CREAS), destinados à proteção especial. A PNAS definiu ainda a criação dos conselhos para o controle social da política, como ocorre no caso de diversas outras políticas sociais.

Em seguida, a NOB-SUAS 2005 detalhou a PNAS. Foram definidas mais claramente as atribuições de cada esfera de governo e os níveis de gestão, além de uma nova sistemática de financiamento, pautada em pisos de proteção social básica e especial e critérios de partilha pautados por indicadores municipais, incluindo o repasse de recursos fundo a fundo (IPEA, 2008; Jaccoud, Hadjab e Chaibub, 2009). Nesse sentido, o SUAS permite a estruturação de um modelo compartilhado de gestão, com divisão de responsabilidades, co-financiamento e cooperação técnica. Porém, a NOB-

---

<sup>38</sup> Essa discussão da evolução recente da área da assistência no sentido da consolidação do SUAS em muito se beneficiou da apresentação e de conversas com Luciana Jaccoud, pesquisadora do IPEA e do MDS, na Anpocs de 2010.

SUAS ainda está em debate no Conselho Nacional de Assistência Social e na Comissão Intergestores Tripartite (CIT), a instância de negociação e pactuação de aspectos operacionais da gestão do SUAS entre os gestores federal, estaduais e municipais da assistência. Estas instituições de pactuação entre os entes federados envolvidos na política são avanços institucionais centrais, que contribuem para produzir convergência entre os diferentes espaços de gestão da política. Nesses espaços foi definido entre o MDS e gestores estaduais e municipais da assistência, ao final de 2006, o Pacto de Aprimoramento da Gestão nos Estados. Nesse pacto, a questão dos recursos humanos foi um dos pontos centrais, visando flexibilizar as regras de contratação de funcionários para a área da assistência. Nesse sentido, percebe-se que o próprio MDS e muitos gestores da área da assistência preocupam-se com as capacidades institucionais locais.

Desse modo, a construção gradual do SUAS, ou seja, a lenta passagem das diretrizes formuladas para a política de assistência para sua implementação efetiva, principalmente no plano municipal, implica o reconhecimento da assistência como direito e a intervenção estatal nessa área como política pública, contrapondo-se à historicamente limitada responsabilização do Estado como provedor de proteção social não contributiva. Procura-se também alterar o foco nas entidades privadas de assistência, a execução fragmentada e assistencialista dos serviços, além da falta de regularidade da oferta e a baixa qualidade técnica e operacional. No sistema do SUAS, as ações privadas são integradas dentro do sistema público – a rede socioassistencial é integrada por entes públicos e privados ligados aos SUAS por meio de convênios (Jaccoud, Hadjab e Chaibub, 2009). Esses aspectos da gestão da política da assistência são desenvolvidos no Capítulo 4.

Com a PNAS, em 2004, inicia-se uma mudança radical no sistema de financiamento da política, antes baseado em convênios e adesão local a programas federais, cujas transferências baseavam-se em valores per capita, estimulando fragmentação e desigualdades. No novo sistema, o financiamento baseia-se em repasses, muitos deles automáticos, de fundo a fundo; há pisos de financiamento e critérios mais claros de partilha, pactuados nas CITs estaduais e federal. Com esse sistema, aumenta significativamente a alocação de valores federais no âmbito municipal, especialmente devido a benefícios monetários como o BPC e o PBF, conforme será apresentado no Capítulo 3. Esse novo sistema de financiamento tem como efeito o reforço da autonomia dos municípios, já presente na Loas, estimulando um diálogo maior entre as diretrizes nacionais e os diagnósticos e necessidades locais, uma vez que os repasses são

pactuados nas instâncias tripartites. Por outro lado, há expectativa de que o novo sistema de financiamento estimule as capacidades locais, ao reduzir as grandes desigualdades na alocação de recursos municipais e estaduais. Entretanto, gestores federais e locais da assistência entrevistados ao longo da pesquisa reconhecem que o problema da capacidade institucional local também envolve a dimensão dos recursos humanos, que encontra restrições por conta da Lei de Responsabilidade Fiscal – governos locais são pressionados a não gastar mais com quadro de pessoal, mantendo assim um cenário de grande rotatividade e qualificação insuficiente do quadro da assistência.

Como o próprio IPEA reconhece, são muitos os desafios a serem enfrentados na consolidação do SUAS (IPEA, 2008, p. 55):

“Os desafios que se enfrentam nesse processo são, entretanto, significativos. Eles dizem respeito às desiguais capacidades institucionais, financeiras e técnicas como também ao reconhecimento de prioridades comuns que possam fazer convergir os diferentes gestores e níveis de gestão em prol de objetivos partilhados, permitindo o avanço conjunto em direção à superação de desproteções, vulnerabilidades e violações de direitos”.

Além dos desafios já mencionados, destaca-se o desafio de integração dos programas de transferência de renda no âmbito da política de assistência. A trajetória desses programas e os desafios de integração com a assistência social são discutidos na próxima seção.

## **2.2 A evolução dos programas de transferência de renda**

Os programas de transferência condicionada de renda inserem-se no contexto das novas formas de intervenção estatal contra a pobreza, especialmente sob a forma de políticas sociais focalizadas nos grupos mais vulneráveis da população. Essa alteração no padrão de políticas sociais voltadas para o combate à pobreza ocorre em diversos países do mundo, e não só no Brasil. Na América Latina, os programas de transferência de renda condicionada estão presentes na Argentina (*Jefes y Jefas de Hogar e Programa Familias*), Brasil (*Bolsa Família*), Chile (*Chile Solidario*), Colômbia (*Familias en Acción*), Equador (*Beca Escuela*), Honduras (*Asignación Familiar*), México

(*Oportunidades*), Nicarágua (*Red de Protección Social*), Paraguai (*Red de Protección e Promoción Social*) e Peru (*Juntos*) (Hevia, 2007).

Pablo Villatoro (2010) considera o advento dos programas de transferências monetárias condicionadas no bojo de um novo enfoque de proteção social na América Latina, que teria ocorrido em um contexto de crise econômica e ajuste estrutural. A proteção social teria passado de uma perspectiva centrada no combate à pobreza no curto prazo para uma ênfase na administração de riscos e investimento no capital humano e na superação da pobreza no longo prazo, em uma perspectiva alinhada àquela do Banco Mundial. Nesse modelo de manejo de risco, no qual a pobreza é vista como vulnerabilidade a diversos tipos de riscos sociais, dada a precariedade dos ativos disponíveis aos mais pobres, as políticas públicas teriam como funções principais a prevenção, a mitigação e o enfrentamento de riscos. De acordo com a definição da Cepal:

“Os programas de transferências condicionadas se inserem no conceito de proteção social como investimento em capital humano. Têm como premissa que a reprodução intergeracional da pobreza se deve à falta de investimento em capital humano, e, mediante à condicionalidade das transferências, buscam gerar incentivos para esses investimentos”. (Villatoro, 2010, pp.128-129)

A despeito das diferenças em termos de componentes, modalidades de administração e mecanismos de focalização nos diferentes programas de transferência de renda condicionada existentes na América Latina, Villatoro (2010) identifica uma tendência à consolidação dos programas com múltiplos componentes. Isso porque os programas existentes centram-se nos eixos educação, saúde e nutrição, visando quebrar o ciclo intergeracional de pobreza e promover o capital humano. De acordo com o autor, esse modelo teria começado com o *Oportunidades* no México, e depois contribuído para moldar programas como o Bolsa Escola e o PBF no Brasil, o *Familias en Acción* na Colômbia, a *Red de Protección Social* na Nicarágua, entre outros.

Por outro lado, autores como Sergei Soares e Natália Sátyro (2009) vêem menos convergência nos diferentes tipos de programas de transferência de renda existentes na América Latina. De acordo com esses autores, haveria três grandes grupos de programas: aqueles centrados no acúmulo de capital humano e rompimento da transmissão intergeracional da pobreza (que seria exemplificado pelo *Programa Oportunidades*, no México); a assistência imediata à pobreza articulada a programas de geração de oportunidades (*Chile Solidario*); e, por fim, a maior integração de programas

desse tipo no interior do sistema de proteção social, em direção à garantia de renda mínima (PANES no Uruguai). Para os autores, o PBF seria um tipo híbrido, combinando características desses três modelos. Sob o meu ponto de vista, o programa não deve ser considerado híbrido, mas como um programa com múltiplos objetivos em processo de articulação. Como veremos ao longo do trabalho, cada vez mais o governo federal procura pautar essa articulação, no plano municipal, por meio do desenvolvimento de uma série de mecanismos.

No Brasil, os programas de transferência de renda tiveram início a partir dos anos 1990, no âmbito do segundo ciclo de reformas das políticas sociais, como mencionado na seção anterior. Paralelamente às reformas de políticas sociais, também na segunda metade dos anos 1990, surgem os primeiros programas, locais, de transferência de renda. A rápida difusão dos programas de transferência de renda do plano local para o nacional pode ser pensada no contexto das vantagens do federalismo do ponto de vista da inovação em matéria de políticas. Podem ser identificados mecanismos de aprendizagem de política e mesmo efeitos de *feedback*, na linha ressaltada pelo neo-institucionalismo histórico, uma vez que as primeiras experiências locais de transferência de renda conformaram o leque de alternativas de políticas desse tipo e começaram o processo de capacitação institucional para operação de programas desse tipo: “Estas [características das políticas existentes] conformam o entendimento dos problemas a serem solucionados, conformam os interesses a serem preservados ou destituídos e, sobretudo, conformam as capacidades institucionais de ação das burocracias” (Arretche, 1995, p.34). No processo de difusão dos programas locais de transferência pelos programas nacionais, Bolsa Escola e depois PBF, Souza (2010, p.10) identifica um processo de aprendizagem política do tipo *bottom-up*, assim como observado no caso do Programa de Saúde da Família. Também é importante destacar que quando o governo federal assume efetivamente os programas de transferência de renda no plano nacional, estes podem estar presentes em praticamente todos os municípios e não só nos mais desenvolvidos, com maior capacidade de financiamento.

Além da progressiva institucionalização da política de assistência, no primeiro governo FHC foi criada a frente de combate à pobreza, por meio do programa “Comunidade Solidária”, a cargo da primeira-dama e antropóloga Ruth Cardoso. Segundo Maria Ozanira Silva, Maria Carmelita Yasbek e Geraldo Di Giovanni (2007), esse programa caracterizaria os novos rumos da questão social no governo FHC, por meio de uma “focalização conservadora”, uma vez que o programa era voltado para o

combate à pobreza em alguns municípios selecionados de acordo com o baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), sendo beneficiados especialmente municípios do Nordeste. Esse programa transformou-se em “Comunidade Ativa” no segundo mandato, voltando-se para programas de desenvolvimento local nos municípios mais carentes.

Os programas de transferência de renda propriamente ditos surgiram primeiro no plano municipal como ações de garantia de renda mínima ou do tipo “bolsa escola”, destacando-se as experiências pioneiras de Campinas, Distrito Federal, Ribeirão Preto e Santos<sup>39</sup> (Lobato, 1998; Silva, Yasbek e Di Giovanni, 2007). De maneira geral, os programas municipais de garantia de renda mínima têm como beneficiários os grupos mais vulneráveis, visando garantir uma rede de proteção social para os mais pobres, que muitas vezes escapam do escopo das políticas sociais tradicionais, tais como educação e saúde. Esses programas procuram atender não só à dimensão da insuficiência de renda — uma das múltiplas dimensões da pobreza — mas também ao déficit de acessibilidade a bens e serviços públicos ao qual está submetida a população mais carente, procurando funcionar como um mecanismo de inserção social (Lavinias, 1999).

Em 1996, com o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), surge um dos primeiros programas federais de transferência de renda condicionada, nesse caso vinculado à erradicação do trabalho infantil. O PETI nasceu altamente focado nas crianças de 7 a 15 anos que trabalhavam ou corriam o risco de trabalhar em atividades insalubres, como no cultivo de cana-de-açúcar ou em carvoarias (Soares e Sátyro, 2009). A contrapartida também incluía frequência escolar mínima de 75% para os menores de 16 anos. O órgão responsável por este programa era a Secretaria de Estado da Assistência Social (SEAS).

Em 1997, o governo FHC aprovou a Lei nº 9.533, que autorizava o Executivo a conceder apoio financeiro aos municípios que instituíssem programas de garantia de renda mínima associados a ações sócio-educativas. Esse apoio consistia no cofinanciamento de até 50% dos programas instituídos nos municípios que não tivessem recursos suficientes (Lavinias, 1999). Segundo Lavinias, essas primeiras experiências coordenadas pelo governo federal assumiram caráter de “bolsas de estudos”, que

---

<sup>39</sup> Para uma análise detalhada das primeiras experiências locais de programas de renda mínima, ver Lobato, 1998.



exigiam contrapartidas das famílias beneficiárias, como frequência escolar mínima. Assim, o primeiro Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM) nacional consistia, de fato, no apoio às iniciativas municipais, por meio de convênios formalizados com o governo federal – ou seja, não era um programa federal de transferência de renda nos moldes que conhecemos hoje. Inicialmente, era dada prioridade aos municípios com convênio prévio com o PGRM nacional e àqueles com baixo IDH, sendo utilizados recursos oriundos do Fundo de Combate à Pobreza (Silva, Yasbek e Di Giovanni, 2007). Esse programa federal, no entanto, teve vida curta, estendendo-se apenas até o ano 2000, devido a problemas de natureza política e administrativa, além da decisão de universalizá-lo, transformando-o no Programa Bolsa Escola (Coêlho, 2008).

O Bolsa Escola surge no segundo governo FHC (1999-2002), sendo consolidado pela Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001. Analistas apontam uma maior ênfase na focalização das políticas sociais no segundo mandato de FHC, destacando-se como principal alteração os programas de transferência direta de renda (Draibe, 2003; Almeida, 2004; Silva, Yasbek e Di Giovanni, 2007).

Nessa linha de maior focalização das políticas sociais, destaca-se o Projeto Alvorada (Plano de Apoio aos Estados de Menor Desenvolvimento Humano), criado em 2000 como um conjunto de programas federais nas áreas de saúde, educação e geração de renda, com seleção de municípios prioritários com base no IDH. Esse projeto foi transformado, nos dois últimos anos de mandato, na “Rede Social Brasileira de Proteção Social” (2001-2002), que agregava diversos programas de transferência de renda e também outros serviços sociais, incluindo a previdência rural e programas não contributivos da assistência social. Segundo Draibe (2003), a idéia da Rede Social surge na renegociação de um empréstimo com o BID, em 1999, e é alavancada com a criação do Fundo de Combate à Pobreza, por meio da Emenda Constitucional nº 31 (em dezembro de 2000)<sup>40</sup>. Esta rede era “concebida como um conjunto de transferências monetárias a pessoas ou famílias de mais baixa renda, destinado a protegê-las nas distintas circunstâncias de risco e vulnerabilidade social” (Draibe, 2003, p. 88). Esta

---

<sup>40</sup> “O Fundo (iniciativa do senador Antônio Carlos Magalhães, com apoio do PT) foi criado por Emenda Constitucional de dezembro de 2000, tendo como fonte de recursos, até 2002, um percentual da CPMF: 0,08% da alíquota de 0,38%” (Draibe, 2003, p.88).

rede era formada por diversos programas, sob responsabilidade de diferentes ministérios<sup>41</sup>.

O programa central dessa rede era o Bolsa Escola, criado em março de 2001, tendo se tornado o carro-chefe do final da gestão FHC. Houve grande competição política em torno da paternidade do programa. Segundo Melo (2005, p.868), o Bolsa Escola surgiu como resultado de um jogo de interação estratégica entre o Executivo que buscava a ampliação da carga tributária e um Congresso que queria garantir recursos carimbados para a área social. A origem do programa remonta ao Fundo de Combate à Pobreza criado pela Emenda Constitucional nº 31, no âmbito da Comissão Especial criada para analisar o tema no Congresso. Antônio Carlos Magalhães apresentou a proposta final que resultou na emenda; desse modo, o PFL (atual Democratas) ficou com a maior parte dos dividendos políticos do trabalho da Comissão.

O Bolsa Escola foi pensado dentro da lógica da universalização da educação fundamental, fornecendo, para tanto, bolsas para crianças de 7 a 14 anos a partir do critério da renda familiar<sup>42</sup> e visando, ainda, o desenvolvimento de ações sócio-educativas e a promoção da cidadania por meio dos conselhos de controle social do programa (Valente, 2003). O cadastramento das crianças estava sob a responsabilidade dos municípios, bem como o desenvolvimento de ações sócio-educativas complementares e o controle das condicionalidades. No entanto, ao contrário do que ocorre hoje no caso do PBF, os municípios não recebiam nenhum tipo de ajuda financeira do governo federal para o financiamento dessas ações. Destaca-se, nesse ponto, o problema da descentralização de políticas sem a devida contrapartida em termos de recursos necessários à sua implementação (Arretche, 2004).

No caso do Bolsa Escola, houve uma opção pela transferência direta de renda aos beneficiários com gestão centralizada no governo federal (Almeida, 2004). Esse

---

<sup>41</sup> Bolsa Escola (Ministério da Educação e Cultura); Bolsa-Alimentação (Ministério da Saúde); PETI (Ministério da Previdência e Assistência Social, MPAS); Agente Jovem (MPAS); Bolsa-Qualificação (Ministério do Trabalho); Benefício Mensal para o Idoso e para Portadores de Deficiência (MPAS); Renda Mensal Vitalícia (MPAS); Bolsa-Renda (Seguro-safra) (Ministério da Agricultura); Auxílio-gás (Ministério das Minas e Energia); Aposentadorias rurais (MPAS); Abono salarial PIS/Pasep (Caixa); Seguro-desemprego (MT).

<sup>42</sup> Eram elegíveis famílias com renda per capita de até 90 reais, o que, à época, correspondia a meio salário mínimo. O valor da bolsa era de 15 reais, sendo que cada família poderia receber, no máximo, bolsas para três crianças, gerando um teto de 45 reais.

programa 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. Além dos avanços na universalização do acesso à educação fundamental, Ana Valente (2003) ressalta impactos do Bolsa Escola no estímulo às economias locais, sobretudo nos municípios mais pobres, por meio do incentivo ao pequeno comércio, e também o rompimento da relação entre políticas educacionais e práticas clientelistas e paternalistas, uma vez que o dinheiro era entregue às famílias sem intermediários, por meio de cartões magnéticos operados pela Caixa Econômica Federal (Caixa).

Por outro lado, outros objetivos associados ao Bolsa Escola não foram atingidos satisfatoriamente, uma vez que os conselhos de controle social pouco funcionavam ao final da gestão FHC e havia pouca clareza em torno do formato e do conteúdo das ações sócio-educativas (Valente, 2003; Silva, Yasbek e Di Giovanni, 2007). Outro problema apontado pelos especialistas era a definição de cotas de bolsas por município. Apesar de necessárias do ponto de vista fiscal — já que os recursos não são ilimitados —, as cotas constituem um limite à universalização, uma vez que nem toda a população alvo pode ser atendida.

De acordo com Soares e Sátyro (2009, p.10), o cenário ao final da gestão de FHC era de “caos”, dados os inúmeros problemas de coordenação entre os diversos programas que constituíam a Rede Social, tanto no plano federal, quanto na relação entre a União e os municípios:

“Se a coordenação entre os programas federais era difícil, com os programas municipais e estaduais era totalmente inexistente. O que existia não se assemelhava, mesmo remotamente, com um programa de proteção social. Era um emaranhado de iniciativas isoladas, com objetivos diferentes, porém sobrepostos, e para públicos diferentes, mas também sobrepostos. Nenhum destes programas era universal ou sequer tinha a pretensão de vir a ser. Nenhum cobria o território nacional”.

Em uma primeira tentativa de solucionar os problemas de coordenação e sobreposição de programas, inicia-se ainda no governo FHC outra importante novidade institucional, o Cadastro Único de Programas Sociais (também conhecido como CadÚnico). O Cadastro Único é o instrumento utilizado para identificação das famílias em situação de pobreza em todos os municípios brasileiros, visando armazenar com segurança informações cadastrais sobre as famílias e, assim, melhorar a focalização nos mais pobres (Valente, 2003). Entretanto, diversos autores reconhecem que a gestão

FHC não teve tempo de aprimorar o cadastro, abarcar todas as famílias pobres ou corrigir os problemas de sobreposição de beneficiários em programas similares (Valente, 2003; Silva, Yasbek e Di Giovanni, 2007).

O governo Lula, por sua vez, procurou expandir, aprimorar e consolidar a rede de assistência social herdada do governo FHC (Hall, 2006). Fome e pobreza entraram de maneira central na agenda política, buscando-se uma articulação entre políticas sociais e econômicas (Silva, Yasbek e Di Giovanni, 2007). Ao lado de outras medidas na área de assistência social, foi dada ênfase nas políticas focalizadas, indicando uma opção pelo combate à pobreza e à desigualdade e, de certa forma, dando continuidade à agenda de reformas descentralizadoras iniciadas na gestão de FHC. Nesse governo, porém ampliou-se consideravelmente o volume de gastos em programas de transferência de renda e, conseqüentemente, o seu escopo (Silva, Yasbek, Di Giovanni, 2007). O tema das políticas sociais foi tratado no governo Lula sob a perspectiva da redução de seus efeitos regressivos, por meio do aumento da eficácia do gasto social e da efetividade dos programas e políticas, por meio da focalização nos grupos de menor renda (Almeida, 2004).

No governo Lula foi também retomada a discussão do projeto de imposto de renda negativo de Suplicy, sendo o Projeto de Lei 266/2001 do senador transformado na chamada “Lei da Renda Básica de Cidadania” (Lei N° 10.835, de 8 de janeiro de 2004)<sup>43</sup>. Essa lei sinalizou, logo no início do governo Lula, a intenção de transformar os programas de transferência de renda associados a condicionalidades em programas de garantia de uma renda básica de cidadania, incondicionais. No entanto, toda discussão posterior focou-se nos programas de transferência de renda condicionada, ou seja, associados a certas contrapartidas por parte dos beneficiários. Diversos impedimentos – políticos, associados aos “sentimentos morais” em relação aos pobres, entre outros – adiaram essa transformação, como será discutido na última seção.

Uma das principais iniciativas na área social no governo Lula foi o Fome Zero, que combinava políticas assistenciais com outras ações, que incluíam transferência de

---

<sup>43</sup> “A lei original nunca foi votada pela Câmara, e em 2004 um substitutivo bem mais vago, a Lei nº 10.835, foi sancionado pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Contudo, estava completo o arcabouço conceitual para a criação de um elemento novo – o qual tivesse por fundamento principal a condição de pobreza dos indivíduos – no sistema de proteção social”. (Soares e Sátyro, 2009, p.8).

renda monetária por meio do Cartão Alimentação. Voltado para o combate à fome – com a perspectiva de articulação de ações emergenciais com políticas estruturais –, foi primeiro implementado em municípios do semi-árido nordestino e outras áreas marcadas por maior insegurança alimentar, utilizando o IDH como critério de seleção. O programa previa parceria da União com estados e municípios, associada com a participação da sociedade civil através das comissões gestoras locais (Silva, Yasbek e Di Giovanni, 2007). Eram distribuídos benefícios monetários (R\$50 por família, em média) ou alimentos, tendo a família como unidade beneficiária – com o cartão alimentação em nome da mulher, preferencialmente. O programa era financiado por dotações orçamentárias do Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), também havendo cotas por município. No plano municipal, foram verificados diversos problemas: despreparo para a gestão do programa, falta de recursos e de infra-estrutura para ações de suporte, cultura política patrimonialista e clientelista (Silva, Yasbek e Di Giovanni, 2007). Esse programa anunciado inicialmente como o carro-chefe do governo foi bastante desidratado, tendo cedido todas as atenções para o PBF.

No âmbito dos programas de transferência de renda, o governo Lula buscou superar problemas identificados na gestão de FHC, como sobreposição de programas, falta de coordenação geral, falta de planejamento gerencial, falta de estratégia de autonomização das famílias beneficiárias dos programas, falta de articulação com outras políticas, fragmentação e competição entre os programas, falta de profissionalização do setor, relação problemática com os municípios, metas abaixo do potencial de beneficiárias, orçamento insuficiente, problemas no Cadastro Único, entre outros (Silva, Yasbek e Di Giovanni, 2007). Apesar dos avanços, obviamente nem todos esses desafios foram superados.

Iniciou-se no governo Lula o processo de unificação dos programas de transferência, com a criação do PBF em 2003<sup>44</sup>, contando inclusive com aumento dos recursos orçamentários para o programa. Foi criado, em janeiro de 2004, o Ministério

---

<sup>44</sup> O Bolsa Família foi instituído pela Medida Provisória nº 132, em outubro de 2003, transformada na lei 10.836, em 9 de janeiro de 2004.

do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), a partir da fusão do Ministério da Segurança Alimentar com o Ministério da Assistência Social<sup>45</sup>. Progressivamente os beneficiários dos programas extintos foram migrados para o PBF, processo concluído em outubro de 2006 (Jaccoud, Hadjab e Chaibub, 2009, p.215). Lula também procurou aprimorar o Cadastro Único, unificar o gerenciamento dos programas, e articular efetivamente os programas de transferência de renda com outras políticas sociais, com maior ou menor sucesso.

O PBF unificou quatro programas que já existiam na gestão anterior, o Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação, o Cartão Alimentação e o Auxílio Gás. Além disso, procurou unificar as ações dos governos federal, estaduais e municipais em um único programa de transferência direta de renda por meio de convênios. Esse programa prevê uma parcela de renda transferida sem contrapartidas, criando um piso mínimo de renda familiar no país, no caso das famílias extremamente pobres (com renda familiar per capita de até R\$ 69,00, em valores de julho de 2009), e uma segunda parcela que prevê contrapartidas, como a frequência escolar e cuidados básicos de saúde, no caso das famílias pobres (com renda familiar per capita entre R\$70,00 e R\$ 140,00)<sup>46</sup>.

A Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC), do MDS, é responsável pelo PBF. A ela cabe estabelecer os critérios de quem recebe e quanto recebe, além de definir o questionário do Cadastro Único e critérios para suspensão e corte dos benefícios e também parâmetros operacionais. À Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) cabem as avaliações de impacto do programa. À Caixa Econômica Federal compete operar o programa, por meio do Cadastro Único, e pagar os benefícios.

---

<sup>45</sup> O MDS é composto pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC); pela Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS); pela Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN); pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) e pela Secretaria de Articulação para a Inclusão Produtiva (SAIP). Atualmente, a SAIP está em processo de transformação, de modo a abrigar a nova Secretaria Extraordinária para a Erradicação da Pobreza Extrema.

<sup>46</sup> As linhas de pobreza e extrema pobreza utilizadas pelo PBF foram se alterando ao longo do tempo. No momento da criação do programa, os valores mensais da renda familiar per capita que caracterizavam as situações de extrema pobreza e de pobreza eram R\$50,00 e R\$100,00, respectivamente. Em 2006, esses valores foram alterados pelo Decreto nº 5.749, de 11/04/2006, que passou a caracterizar as situações de extrema pobreza e pobreza como aquelas em que as famílias contam com renda mensal familiar per capita inferior a R\$ 60,00 e a R\$ 120,00, respectivamente. Em 2009, o Decreto nº 6.824, de 16 de abril de 2009 reajustou os valores para R\$ 69,00 e R\$ 137,00 mensais familiares per. Estes valores foram arredondados posteriormente pelo Decreto nº 6.917, de 13 de julho de 2009, para R\$ 70,00 e R\$ 140,00 (Almeida, Paula e Silveira, 2010).

As relações entre a União e os municípios na operação do programa ficaram mais claras a partir de 2005, quando o governo federal passou a firmar termos de adesão com os municípios, visando definir o papel de cada agente envolvido no programa (Soares e Sátyro, 2009; IPEA, 2005). No caso do PBF, o governo federal é responsável por coordenar a implantação e supervisionar a execução do Cadastro Único. Por sua vez, o governo estadual deve apoiar tecnicamente e supervisionar os municípios para a realização do cadastro. Contudo, na prática, os estados não cumprem essas atribuições, principalmente porque, até muito recentemente, faltavam instrumentos de indução dessas ações. Como veremos no próximo capítulo, recentemente o governo federal percebeu que para envolver de fato o nível estadual era preciso desenvolver mecanismos de incentivo, incluindo regras de repasse de recursos condicionadas a certas ações estatais.

Por sua vez, os municípios devem planejar e executar o cadastramento; transmitir e acompanhar o retorno dos dados enviados à Caixa; manter atualizada a base de dados do Cadastro Único; e prestar apoio e informações às famílias de baixa renda sobre o cadastramento (BRASIL, 2007a). Nesse processo todo, o próprio MDS aponta que é necessário conhecer mais a fundo as estratégias locais – municipais – de gestão do PBF, especialmente no que se refere ao cadastramento e à atualização do cadastro (BRASIL, 2007b), como pretendido nesse trabalho e tratado no Capítulo 6.

A descentralização na operação do programa é saudada por autores que reconhecem as grandes heterogeneidades de um país como o Brasil. A princípio, os governos locais estariam mais informados sobre as necessidades específicas da população mais pobre, gerando maior eficiência na alocação de recursos escassos, especialmente no caso dos programas de transferência de renda (Neri, 2003). Contudo, autores como Silva, Yasbek e Di Giovanni (2007) apontam os desafios da descentralização dos programas de transferência de renda, que apesar de ser promissora deve vir acompanhada dos recursos necessários para a devida operacionalização dos mesmos. Do contrário, os programas de iniciativa subnacional tendem a se concentrar nos estados mais desenvolvidos, como São Paulo, Minas Gerais, Paraná, Rio de Janeiro e Santa Catarina. Nesse sentido, esses autores defendem políticas descentralizadas, porém com orientação e suporte financeiro nacionais (Silva, Yasbek e Di Giovanni, 2007, p. 205).

Por outro lado, é bastante importante destacar que, apesar da descentralização da implementação do PBF – em termos de gestão dos beneficiários e coleta de informações

–, sua gestão geral é bastante centralizada no Executivo federal, seja por conta das inúmeras regulamentações do PBF centralizadas no MDS, seja porque a definição efetiva das famílias beneficiárias ocorre nesse nível de governo. Os municípios controlam a porta de entrada do programa, por meio da identificação das famílias que farão parte do Cadastro Único, mas a decisão de inclusão efetiva é centralizada no plano federal, que analisa as informações do cadastro e seleciona as famílias que devem entrar no programa, com base nas metas de atendimento definidas a partir de linhas de pobreza. A Caixa elabora mensalmente um relatório com o número de famílias no Cadastro Único que atendem ao critério de elegibilidade do programa. A partir da estratégia de expansão e da disponibilidade orçamentária, o MDS informa o número de famílias por município que devem entrar no PBF, sendo que as famílias são selecionadas obedecendo ao critério da menor para a maior renda (BRASIL, 2005). Há ainda uma estrutura de incentivos à adesão ao PBF, uma vez que há transferências federais aos municípios por meio do chamado “Índice de Gestão Descentralizada” (IGD), que será abordado no Capítulo 3.

Desde 2004, os benefícios do PBF são concedidos por dois anos, após os quais os agentes municipais devem visitar as famílias para atualização de seus cadastros. Desde 2008, há verificação do status das famílias a partir da base de dados do BPC e desde 2009 há verificação a partir de outras bases de dados da seguridade social e da RAIS, sendo que pode haver bloqueio dos benefícios se houver irregularidades (Soares e Sátyro, 2009, p.13). O problema é que há atraso nos registros também no caso dessas outras bases de dados oficiais. Há ainda um número significativo de famílias que pediram a suspensão dos benefícios devido à melhoria de vida – 44 mil desde o início do programa (Soares e Sátyro, 2009, p.14). Só há exclusão imediata a partir das informações sobre óbitos do Sistema de Controle de Óbitos (SISOBI).

As famílias beneficiárias do PBF devem cumprir condicionalidades. As principais contrapartidas do programa estão associadas às áreas de educação e saúde: as famílias devem manter crianças e adolescentes em idade escolar freqüentando a escola e cumprir os cuidados básicos em saúde, seguindo o calendário de vacinação para as crianças entre 0 e 6 anos, e a agenda pré e pós-natal para as gestantes e mães em



amamentação. O descumprimento dessas condicionalidades pode levar ao cancelamento dos benefícios<sup>47</sup>.

Dada a larga escala do PBF, seria inviável usar testes de meios para verificação da renda das famílias. Porém, sempre que o consumo familiar declarado no Cadastro Único ultrapassa 20% da renda declarada, o MDS exige uma "verificação adicional" (Soares et al, 2007). De modo a evitar eventuais erros na declaração da renda familiar (especialmente erros de inclusão, ou seja, a inclusão indevida de famílias com renda acima dos cortes estabelecidos pelo programa), cada vez mais os gestores municipais do PBF encontram formas de verificar a veracidade das informações declaradas. De acordo com pesquisa realizada a pedido da SAGI/MDS (Tapajós e Quiroga, 2010), que abrangeu inúmeros aspectos da implementação municipal do PBF em 269 municípios distribuídos pelas várias regiões do país, em 78% dos municípios pesquisados havia alguma estratégia municipal de verificação da veracidade da declaração da renda das famílias. Na maior parte dos casos, essa verificação era feita por visita domiciliar, solicitação de comprovante de renda ou conversa com pessoas da comunidade a respeito da família beneficiária.

Em 2007, houve duas alterações importantes no programa: aumento de 18,25% no valor dos benefícios básico e variável (Decreto nº 6.157 de 16 de Julho de 2007), e ampliação da cobertura do programa para incluir os jovens de 15 a 17 anos (Medida Provisória nº 411 de 28 de dezembro de 2007), criando-se assim o Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ). Houve outro aumento nos valores concedidos em julho de 2009, sendo que atualmente os valores pagos variam entre 22 e 200 reais de 2011. Cabe destacar, entretanto, que não existe regulamentação sobre a periodicidade ou o índice de atualização para os valores dos benefícios. A falta de regras para a atualização do valor do benefício é criticada, uma vez que a regulamentação seria um sinal de institucionalização do programa, impedindo seu uso político. Também é importante ressaltar que o benefício recebido é de livre utilização, ou seja, as famílias

---

<sup>47</sup> De acordo com a Portaria GM/MDS Nº 321, de 29 de Setembro de 2008, são aplicados sucessivamente os seguintes efeitos às famílias que não cumprem condicionalidades de saúde e/ou educação: em primeiro lugar, uma advertência no primeiro registro de descumprimento; bloqueio do benefício por um mês, no segundo registro; suspensão do benefício por dois meses, no terceiro registro; suspensão do benefício por mais dois meses, no quarto registro; e, por fim, cancelamento do benefício, no quinto registro.

fazem o que quiserem com o dinheiro, ao contrário de alguns programas de transferência de renda municipais, que prevêem usos específicos da transferência para alimentação, vestuário, etc.

Outra alteração que teve impacto sobre o PBF foi o fim da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), em dezembro de 2007. A CPMF era a grande responsável pelo Fundo de Combate à Pobreza, responsável por sua vez por 70% do financiamento do PBF. Para alguns (IPEA, 2008), o fim da CPMF levantaria incertezas quanto ao financiamento do PBF. Também havia incertezas em relação ao próprio fundo, previsto para terminar no final de 2010<sup>48</sup>. Contudo, considerando a afirmação crescente do PBF como programa de Estado e não mais de governo, como discutido mais adiante, dificilmente seu financiamento ficará comprometido no futuro.

Outro ponto de desenvolvimento relativamente recente é o controle social em torno do PBF, a despeito da regulamentação dessa área remontar a 2004, ou seja, ao início do programa. A participação social no programa está garantida desde 2004 (Lei nº. 10.836/04), com a criação das Instâncias de Controle Social (ICS), cuja composição e atribuições foram definidas pelo Decreto nº. 5.209/04<sup>49</sup>. Porém, o compromisso de constituir ICS só foi colocado aos municípios em 2005 (Portaria nº. 246/05), sendo este aspecto ainda pouco desenvolvido no plano local, como demonstrado por alguns autores (Hevia, 2007) e reconhecido por estudos encomendados pelo próprio MDS (Tapajós e Quiroga, 2010). Nesses estudos, ficam evidentes os altos custos da participação nessas instâncias, especialmente para a população mais vulnerável.

Atualmente, o MDS está promovendo a integração do PBF com os programas de transferência de renda existentes nas demais esferas de governo. Para isso, os estados e

---

<sup>48</sup> Em 14 de dezembro de 2010 a Câmara aprovou a prorrogação do Fundo de Combate à Pobreza. A proposta de Emenda Constitucional que prorroga por prazo indeterminado o fundo seguiu para aprovação no Senado.

<sup>49</sup> “O Comitê de Controle Social do Bolsa Família tem o objetivo de garantir a participação da população no acompanhamento e na fiscalização do programa. Os conselheiros podem contribuir para a manutenção da qualidade do Cadastro Único, ajudar na identificação de potenciais beneficiários que porventura não tenham sido cadastrados, acompanhar situações de famílias que recebem o benefício e não se enquadram nos critérios estabelecidos para o programa, acompanhar o cumprimento das condicionalidades pelas famílias e, ainda, ajudar a identificar ações que se enquadrem no conceito de “Programas Complementares”, que possam ajudar a desenvolver as famílias que recebem benefícios, como, por exemplo: ações de geração de trabalho e renda, de alfabetização de adultos, de desenvolvimento comunitário e social, dentre outras.” (IBGE, 2010, p. 58).

municípios estão assinando Termos de Cooperação específicos, que estabelecem a pactuação de seus programas com o PBF – e que tendem a envolver a integração de programas locais de transferência de renda ao PBF; nesse sentido, os programas municipais e estaduais operam complementando o valor pago pelo PBF. Outro ponto que está sendo aperfeiçoado na relação com os municípios é o acompanhamento das condicionalidades de educação e saúde, mesmo porque essa dimensão entra como condição para repasses federais aos municípios.

Também há a questão da integração do PBF no âmbito do SUAS. Mesmo tendo se desenvolvido como importante programa social antes mesmo da consolidação do Sistema Único da Assistência Social (SUAS), o PBF é cada vez mais encarado pelo governo federal como uma estratégia para estimular este sistema, uma vez que o desafio recente é integrar o componente de transferência de renda com as demais dimensões da atenção social às famílias mais vulneráveis do país. Após um longo processo de discussão na CIT, foi pactuada a Resolução CIT nº 7, de 10 de setembro de 2009, que define a implantação nacional do Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferência de Renda no âmbito do SUAS. Segundo este protocolo, os serviços sócio-assistenciais devem ser ofertados prioritariamente para as famílias do PBF, do PETI e do BPC, por serem consideradas famílias em maior situação de vulnerabilidade social.

Alguns desafios e eixos de tensão em torno do PBF são abordados na próxima seção. Apesar de sua visibilidade cada vez maior, no Brasil e no exterior, há poucos consensos em torno desse programa, seja entre políticos de diversos partidos, seja entre especialistas em políticas sociais e programas de combate à pobreza. Além da clivagem mais ampla entre políticas sociais universais e políticas focalizadas, há divergências em torno da eficácia e mesmo da necessidade das condicionalidades associadas ao programa, em torno dos impactos do programa, sua utilização político eleitoral, além de dúvidas em relação à sustentabilidade política e econômica do programa no longo prazo, associadas à discussão das “portas de saída” para os beneficiários.

### 2.3 As polêmicas em torno do Programa Bolsa Família<sup>50</sup>

Um primeiro eixo de tensões envolve a discussão mais ampla referente à relevância das políticas universais — tais como saúde e educação — em contraposição às políticas focalizadas, como os programas de transferência de renda. Como diz Sérgio Abranches (1994), a política social convencional opera para além da fronteira da carência absoluta e resistente. Enquanto políticas sociais devem visar à universalização, atuando em manifestações ocasionais de privação, políticas de combate à pobreza têm caráter seletivo (operam na lógica da discriminação positiva) e visam combater um estoque acumulado de carências agudas.

Alguns críticos das políticas focalizadas de combate à pobreza argumentam que estas tenderiam a tratar somente uma parte do problema, deixando de lado medidas mais abrangentes e inclusivas — representadas por políticas universais —, e, no limite, tenderiam estigmatizar a população mais vulnerável (Huber, 2002; Hevia, 2007; Kerstenetzky, 2009). Outros autores acreditam que a focalização individual dos programas pode contribuir para desgastar laços comunitários ou mesmo gerar estigmatização e dependência — especialmente no caso de programas pouco articulados com outras políticas sociais e sem portas de saída (Hevia, 2007).

Por outro lado, há autores que defendem a racionalidade e a eficácia dos programas focalizados nos mais pobres, em termos de um uso mais eficiente dos poucos recursos públicos (Cardoso, 2004; Valente, 2003; Neri, 2007, entre outros.). No interior do Ipea houve uma acalorada discussão no início do governo Lula. Esse debate contrapôs, de um lado, aqueles que defendiam os programas de transferência de renda no registro da racionalidade alocativa dos recursos, ressaltando a importância do desenho focalizado dos programas na geração dos incentivos corretos para sua sustentabilidade fiscal (Camargo, 2003). De outro lado, situavam-se aqueles que ressaltavam a dimensão política por trás de qualquer decisão alocativa, defendendo um escopo mais amplo nas ações públicas de combate à pobreza, uma vez que, segundo

---

<sup>50</sup> Versão preliminar desta seção foi publicada em Bichir (2010).

esses especialistas, a opção pela focalização colocaria o debate em torno da questão social sob a ótica do gasto social, e não do direito de acesso às políticas sociais (Theodoro e Delgado, 2003; Delgado e Castro, 2004)<sup>51</sup>.

Outro conjunto de autores, entre os quais me incluo, questiona a validade dessa contraposição entre políticas universais e focalizadas, destacando seu caráter necessariamente complementar (Valente, 2003; Kerstenetzky, 2009; Medeiros, Britto e Soares, 2007). Nessa perspectiva, a focalização é entendida como critério de priorização dentro de um esquema universalista, em uma estratégia de “focalização no universalismo” (Draibe, 2003; Kerstenetzky, 2009). Medeiros, Britto e Soares (2007) ressaltam que as transferências não implicam a desconsideração da relevância da provisão universal de serviços básicos, como saúde e educação, revelando, assim, o caráter simplista e falacioso de certas análises que opõem as políticas universais às focalizadas. Desse modo, deve-se ter cuidado com os sentidos da focalização presentes no debate.

Do meu ponto de vista, boas estratégias de focalização são importantes para que os mais pobres sejam de fato atingidos tanto pelos programas de transferência de renda como pelas políticas sociais universais. No caso de complexos centros urbanos, como São Paulo e Salvador, esses esforços de focalização devem incluir, inclusive, estratégias espaciais que levem em consideração a heterogeneidade da distribuição dos mais pobres na cidade. Como apresentado no Capítulo 6, estratégias de focalização espacial vêm sendo adotadas pelo poder público tanto em Salvador como em São Paulo. Nessa perspectiva, a focalização é também uma estratégia para a universalização.

Outro ponto muito controverso em torno do PBF é o controle das condicionalidades ou contrapartidas nas áreas de educação e saúde. Em termos institucionais, a exigência dessas contrapartidas é defendida por sua suposta contribuição ao desenvolvimento de capital humano no longo prazo, perspectiva que aborda a pobreza para além da simples insuficiência de renda — sendo que, no curto prazo, o alívio imediato da pobreza é realizado por meio das transferências monetárias.

---

<sup>51</sup> Esses autores não são contra as políticas focalizadas, mas questionam sua centralidade nos modelos brasileiros recentes de proteção social, defendendo um caráter apenas complementar para os programas de transferência de renda.

No debate brasileiro, além da problemática envolvida na efetividade ou não das condicionalidades, a discussão envolve a necessidade ou não do controle das mesmas, a partir dos sentidos implícitos nesse controle.

Para alguns autores (Silva, Yasbek e Di Giovanni, 2007; Suplicy, 2002), exigir que a população mais pobre cumpra contrapartidas implica uma negação do direito de receber parte da riqueza socialmente produzida, que deve ser distribuída por meio de programas de transferências de renda, entre outros mecanismos. Esses autores alinham-se mais à perspectiva do projeto original do Senador Suplicy, visando transitar dos programas de transferência de renda condicionada à renda básica de cidadania, incondicional. Para outros autores (Medeiros, Britto e Soares, 2007; Soares e Sátyro, 2009), o PBF não constitui um direito não só por estar atrelado a condicionalidades, mas porque sua existência está condicionada às possibilidades orçamentárias do governo federal — sendo que, em 2009, o programa respondia por cerca de 0,3% do PIB (Soares e Sátyro, 2009, p.12). Nesse sentido, o programa constituiria um “quase-direito”, por não ter sua continuidade garantida ao longo de diferentes mandatos. No entanto, como mostraremos no final deste capítulo, esta continuidade está de fato cada vez mais garantida. Outros autores criticam o “exagero” contido nessa postura, uma vez que as condicionalidades proporcionam acesso a outros direitos, como saúde e educação (Silva, Yasbek e Di Giovanni, 2007).

Para aqueles que defendem a existência de contrapartidas, a grande questão é a sua efetividade. Kerstenetzky (2009, p.68) pondera: “Certamente, a efetividade das condicionalidades é, por sua vez, condicional à disponibilidade e à qualidade dos serviços providos. Uma rápida avaliação dos serviços básicos de educação e saúde no Brasil evidencia, contudo, quão crítica é sua provisão”. Levanta, com essa ponderação, o problema da qualidade dos serviços prestados. A meu ver, este problema foge ao escopo dos programas de transferência de renda – que não devem ser vistos como panacéias para todas as mazelas sociais brasileiras – e deve ser analisado no âmbito da progressiva articulação dos programas no âmbito do sistema de proteção social como um todo. Nessa mesma linha, Sonia Draibe (2003, p.13) ressalta que as condicionalidades não têm a ver só com o compromisso moral das famílias — justificativa liberal para o recebimento dos benefícios —, mas também com um compromisso do Estado na provisão dos serviços.

Por outro lado, Medeiros, Britto e Soares (2007) ponderam que as condicionalidades, no limite, só reforçariam obrigações sociais ou legais dos pais —

como a manutenção dos filhos na escola —, sendo que há muitas controvérsias a respeito dos resultados das condicionalidades, sua necessidade e impacto. Adicionalmente, os custos de controle das condicionalidades, tanto para os municípios como para o governo federal, são bastante elevados. Esses autores concluem que a centralidade das condicionalidades no debate nacional está mais relacionada com questões políticas e de juízo de valor, baseadas na idéia de que os pobres não podem receber dinheiro do Estado sem “o suor do trabalho”. Concordo com esta perspectiva que destaca a centralidade das condicionalidades no âmbito da legitimação política e mesmo na opinião pública dos programas focalizados de transferência de renda.

A partir de regulamentações recentes desenvolvidas pelo MDS, percebe-se uma preocupação crescente com o entendimento das condicionalidades não mais em uma perspectiva punitiva – controle e/ou contrapartida pelo recebimento dos benefícios monetários – mas sim em direção ao reforço de direitos e de acesso a políticas públicas. Nesse sentido, destaca-se, por exemplo, a Instrução Operacional nº 33 SENARC/MDS, de 03 de dezembro de 2009. A partir da presunção de que as famílias que não conseguem cumprir as condicionalidades podem estar em maior situação de vulnerabilidade familiar, esta instrução prevê o acompanhamento social das famílias em situação de descumprimento de condicionalidades, havendo a possibilidade de interrupção dos efeitos do descumprimento (efeitos estes que começam com uma advertência mas que podem levar ao cancelamento dos benefícios).

Argumentos morais similares fundamentam muitas das críticas ao PBF ligadas ao suposto estímulo ao ócio dos beneficiários. Rebatendo esses argumentos, Medeiros, Britto e Soares (2007) apontam que é preciso indicar o nível de rendimento a partir do qual haveria desestímulo ao trabalho. Nesse sentido, mostram que, apesar de o PBF representar em média um acréscimo de 11% na renda dos beneficiários, o valor recebido via benefícios não é suficiente para que haja desincentivo ao trabalho. Por outro lado, destacam que o dinheiro das transferências garante uma estabilidade de rendimentos que, por sua vez, permite a entrada em outros segmentos do mercado de trabalho mais vantajosos, estáveis e com melhor remuneração. Medeiros, Britto e Soares (2007) concluem então que o argumento do desestímulo ao trabalho é mais baseado em preconceitos do que em evidências empíricas, apontando o caráter falacioso do argumento do “ciclo da preguiça” que seria gerado pelos programas de transferência. Com base em dados da PNAD 2006, Kerstenetzky (2009) também desconstrói as críticas referentes à dependência, apontando que a participação dos adultos no mercado

de trabalho é maior entre os beneficiários do que no restante da população. Índícios nesse sentido já tinham sido apontados desde a primeira grande avaliação nacional do programa (Cedeplar, 2007).

Desse modo, além de diferentes posicionamentos políticos e disputas em torno de desenhos de políticas, fortes sentimentos morais baseiam parte da crítica à ausência de controle mais rígido das condicionalidades, contribuindo para criar uma discussão pantanosa que mistura argumentos morais, justificativas econômicas e críticas bem fundamentadas ao assistencialismo.

Por outro lado, quando consideramos a questão da cobertura do programa, diferentes autores (Hall, 2006; Arbix, 2007; Neri, 2007) reconhecem que a cobertura do PBF é bastante impressionante — atualmente, são 12,6 milhões de famílias ou aproximadamente 48 milhões de pessoas atendidas pelo PBF<sup>52</sup>. Em número de beneficiários, o PBF é superado atualmente apenas pelo SUS, pela educação pública e pela previdência social. Ainda assim, há debates em torno dos erros de inclusão — beneficiários que possuem renda acima do limite de corte do programa, representando “vazamentos” do mesmo — e exclusão — pessoas que cumprem os critérios de elegibilidade do programa, mas não são beneficiadas.

Soares e Sátyro (2009) avaliam a focalização do programa por meio dos dados das PNADs de 2004 e 2006, que continham suplementos especiais sobre programas de transferência de renda. Os autores concluem que os níveis de focalização do PBF são similares àqueles observados no caso dos programas Oportunidades e Chile Solidário, assim como apontado por Medeiros, Soares e Britto (2007). Segundo esses autores, os erros de focalização devem-se principalmente à volatilidade da renda das famílias mais pobres e a erros na captação da renda, além de citarem a possibilidade de fraudes. Marcelo Neri (2007) também aponta a flutuação da renda das famílias ao longo do tempo, ainda mais no contexto de um mercado informal significativo, como um dos limites à focalização. Ao contrário da perspectiva do Banco Mundial, que propõe

---

<sup>52</sup> Em 2003, quando o programa foi criado, já havia cerca de dez milhões de famílias recebendo os programas remanescentes (incluindo 6,7 beneficiários do Auxílio-Gás, de valor muito baixo). Estes excluídos, em janeiro de 2004 havia 4,2 milhões de beneficiários do Bolsa Escola, Bolsa Alimentação ou Cartão Alimentação, além de 3,6 milhões de beneficiários do PBF. Até 2006 houve expansão do programa para atingir a primeira meta de 11 milhões de famílias. Entre 2007 e 2008 não houve expansão da cobertura (Soares e Sátyro, 2009, p.20). A partir de 2009, iniciou-se expressiva expansão da cobertura do PBF.



sofisticação crescente dos meios de seleção para evitar esses erros, defendendo um ciclo permanente de revisão do cadastro (De La Brière e Lindert, 2005), Medeiros, Britto e Soares (2007) acreditam que nem sempre devem ser evitados os erros de inclusão, e também reconhecem os erros intrínsecos aos mecanismos de seleção de beneficiários em programas focalizados, o dilema inevitável entre erros de inclusão ou erros de exclusão. Esses autores sustentam que a maioria das críticas que apontam erros de inclusão são baseadas em situações casuísticas, e não em “análises empíricas generalizáveis e sistemáticas” (Medeiros, Britto e Soares, 2007, p.6). Célia Kerstenetzky (2009, p.64) também reconhece que não há focalização perfeita. Porém, ao contrário da maioria dos autores que ressaltam o problema dos erros de inclusão (os “vazamentos” para faixas de renda superiores), a autora argumenta que o erro de exclusão, no caso do PBF, é ainda muito grande, ou seja, há espaço para expansão da cobertura do programa.

No caso dos impactos do programa, diversos autores apontam a recente redução da pobreza e da desigualdade no Brasil, divergindo, entretanto, em relação ao peso relativo dos fatores responsáveis por essa dinâmica. Muitos apontam a relevância dos programas de transferência de renda — em especial o PBF e o BPC — para a redução da pobreza e da desigualdade. Ou seja, demonstram que sem políticas distributivas o crescimento econômico observado nos últimos anos não teria levado, isoladamente, a uma queda na desigualdade (Soares et. al. 2006; Medeiros, Britto e Soares, 2007; Neri, 2007). Outros autores apontam fatores como mudanças no mercado de trabalho e mesmo o dinamismo recente da economia (Soares, 2006; Kerstenetzky, 2009). Muitos também afirmam que o PBF tem maior impacto sobre os índices de desigualdade — notadamente o coeficiente de Gini — do que sobre a pobreza (Soares e Sátyro, 2009; Kerstenetzky, 2009). A eficácia do PBF na redução da desigualdade está ligada à progressividade dos benefícios, que são bem direcionados para os mais pobres. Por outro lado, o PBF tem pouco impacto sobre a redução da proporção de pobres devido ao baixo valor dos benefícios transferidos, que ficam abaixo da linha da pobreza. A discussão recente em torno das perspectivas do PBF no governo Dilma procura abordar esta questão.

A despeito das divergências, cada vez mais se reconhece que o PBF é um programa bem focalizado e com cobertura de grande fôlego. Por outro lado, tornam-se mais claras as potencialidades e as limitações do programa em termos de seus impactos sobre a redução da pobreza e da desigualdade. Nesse sentido, creio que o debate cada

vez mais apontará para a necessidade de articulação do programa com outras políticas — saúde, educação, geração de emprego e renda, entre outras —, uma vez que é ingênuo depositar expectativas de reversão de problemas históricos do país em um único programa de transferência de renda.

Como muitos estudos recentes apontam (Soares, 2006; Kerstenetzky, 2009; Nicolau e Peixoto, 2007; Hall, 2006; Zucco, 2010, entre outros), a reeleição de Lula em 2006 esteve associada aos retornos eleitorais advindos da ampliação do PBF, programa que contribuiu decisivamente para o deslocamento da base eleitoral do PT das regiões mais desenvolvidas do país para as áreas mais pobres, com destacado efeito sobre a penetração do partido no Nordeste. Para Singer (2009), as razões do “lulismo” — o grande sucesso nacional e internacional da figura do Lula, refletido em seus índices recordes de aprovação entre a população — devem ser buscadas não somente no PBF, mas em um processo mais amplo de realinhamento eleitoral que teria ocorrido a partir de 2006, como resultado do tripé formado pelo PBF, o aumento real do salário mínimo e o aumento do acesso ao crédito.

Muitas dessas explicações que conectam o efeito dos investimentos públicos sobre os padrões de voto baseiam-se no modelo do ciclo eleitoral. Segundo essa abordagem, os níveis dos investimentos estatais, e em especial aqueles direcionados para a população mais pobre, tenderiam a ser mais elevados nos momentos anteriores a eleições. Como os políticos tenderiam a gastar mais em políticas de impacto político, como os programas de transferência de renda, os gastos públicos tenderiam a crescer cada vez mais, tendo como uma de suas únicas restrições a disponibilidade de recursos no poder público.

Por outro lado, a expansão recente de políticas focalizadas nos grupos mais pobres é abordada também como uma forma de “neopopulismo” (Weyland, 2002; Lanzaro, 2008). Nesse novo tipo de populismo, que seria comum em diversos países da América Latina, os políticos procurariam integrar setores tradicionalmente excluídos da população no âmbito das políticas sociais, ganhando assim forte apoio eleitoral, o que facilitaria, inclusive, a manutenção das reformas estruturais implementadas no atual contexto de desenvolvimento latino-americano.

Novamente, tem-se aqui um exemplo de discussão assentada em uma polissemia pantanosa, que mistura retornos eleitorais de políticas sociais — objetivo de qualquer político eleito, independentemente de seu partido — com o fenômeno específico do “neopopulismo” revivido em alguns países da América Latina e, ainda por cima, com a

crítica — necessária — a práticas tradicionais de assistencialismo e clientelismo, que no decorrer dos séculos marcaram as políticas sociais brasileiras.

Em primeiro lugar, é importante destacar que os vínculos existentes entre as políticas de combate à pobreza e a atitude dos políticos envolvidos na sua implementação são múltiplos e complexos, não devendo ser restringidos ao rótulo muitas vezes simplista de “clientelismo” (Kuschnir, 2000). Apesar de concordar com a crítica ao assistencialismo, Ruth Cardoso (2004) lamenta que a própria assistência muitas vezes seja desqualificada no bojo desses criticismos. Por outro lado, Cardoso destaca que as formas de controle sobre a clientela são muito reduzidas em um contexto de sociedade de massas, com vasto acesso a informações, o que condenaria à extinção o clientelismo.

A meu ver, muitas das críticas ao PBF nesse eixo de discussões baseiam-se em informações equivocadas sobre o desenho e a operação do programa, especialmente no que diz respeito às diferenças entre o processo de *identificação* dos potenciais beneficiários — sob responsabilidade municipal — e o processo de *seleção* dos beneficiários, que ocorre no nível federal. No caso dos programas de transferência de renda, o maior ponto de discricionariedade – mas não necessariamente o único – pode ocorrer no momento do cadastramento dos beneficiários em potencial: os “burocratas de nível da rua” (Lipsky, 1983) responsáveis pelo cadastramento podem interferir nos critérios de inclusão a partir de julgamentos pessoais, gerando vieses. Entretanto, inserir certas clientelas no Cadastro Único não garante que essas pessoas serão efetivamente selecionadas como beneficiárias com base nos procedimentos e critérios empregados pela Caixa (que somente seleciona famílias com perfil para o PBF). Claro que um cadastro de má qualidade gera uma base de informações de má qualidade para a seleção de beneficiários, mas cabe ressaltar que o desenho do programa reduz significativamente o potencial de discricionariedade política na seleção dos beneficiários, como será aprofundado no próximo capítulo. Desse modo, a própria gestão compartilhada do programa entre os diferentes níveis da federação reduz os espaços para discricionariedade e para o clientelismo, uma vez que há mecanismos de controle recíproco. Até mesmo por conta dos mecanismos de coordenação desenvolvidos pelo governo federal, há poucos incentivos para influências políticas no processo de cadastramento, uma vez que o repasse de recursos federais está condicionado à qualidade dos cadastros municipais.

Nesse sentido, creio que devemos ter cuidado com críticas ingênuas relativas ao uso político baseadas no desconhecimento do desenho do programa. Por outro lado, como será visto no Capítulo 6, ainda hoje políticos locais – vereadores, subprefeitos, entre outros – procuram capitalizar politicamente o processo de cadastramento para programas de transferência de renda, tanto em Salvador como em São Paulo. Nesse sentido, cabe reconhecer que por mais que evolua o desenho do PBF, seu processo de cadastramento e focalização, este é um programa social com grande potencial de retorno eleitoral, uma vez que é grande a sua população-alvo, particularmente em grandes centros urbanos. Ou seja, essas conseqüências políticas não decorrem necessariamente de uma implementação enviesada do programa.

Mais recentemente, em virtude dos avanços do PBF no combate à pobreza e à desigualdade, bem como a cobertura significativa do programa, iniciou-se a discussão a respeito das “portas de saída”, ou seja, a deliberação sobre as possibilidades de autonomização dos beneficiários do programa, seja prevendo maior articulação com outras políticas sociais e programas, seja simplesmente defendendo um prazo claro para permanência dentro do programa. Novamente, há poucos consensos e muita subjetividade nesse debate.

Soares e Sátyro (2009, pp.19-20) apontam que essa discussão relaciona-se com as diferentes teorias sobre as causas da pobreza que são mobilizadas no debate. Aqueles que destacam a responsabilidade individual ou familiar pela situação de pobreza tendem a enfatizar a necessidade de portas de saída para programas como o PBF, uma vez que temem a dependência do Estado, que deve se restringir a uma ajuda temporária e emergencial em momentos de crise. Esses argumentos estão por trás do programa Chile Solidário, que prevê permanência das famílias no programa por um máximo de três anos. Nessa primeira vertente, as próprias famílias deveriam ser responsáveis pela busca de portas de saída. Por outro lado, a idéia de porta de saída não é completamente compatível com a tese do capital humano, pois este requer tempo — gerações até — para se desenvolver, como defendido no caso do programa Oportunidades, no México, que não prevê tempo máximo de permanência no programa. Por fim, aqueles que acreditam em causas estruturais da pobreza, ligadas às dinâmicas da economia e da

sociedade mais do que a características das famílias, são totalmente contrários à idéia de porta de saída. Segundo Soares e Sátyro (2009), o governo brasileiro tem rejeitado a idéia de porta de saída para o PBF<sup>53</sup> e buscado a articulação com outras políticas sociais e programas complementares<sup>54</sup>.

Outros autores defendem que, uma vez que se verifica que os programas de transferência de renda estão bem focalizados, porém não atingem toda a população elegível, e há significativos erros de exclusão, uma das questões relevantes é a entrada nesses programas, e não a saída (Figueiredo, Torres e Bichir, 2006). Alguns obstáculos ao acesso ainda existentes relacionam-se à capacidade local de identificação das famílias mais vulneráveis — por meio de busca ativa —, bem como se associam às características da população, especialmente seus recursos individuais e coletivos para acessar o programa. O próprio MDS reconhece a necessidade de melhorar a cobertura do programa no caso de populações específicas, como a população ribeirinha, os quilombolas e a população de rua.

Em síntese, são muitos os desafios futuros de um programa como o PBF, considerando sua elevada cobertura, seu peso relativo no orçamento federal, as discussões em torno dos custos de oportunidade que gera para superação da pobreza e da desigualdade, bem como os diferentes posicionamentos — políticos e em torno de desenhos de políticas — presentes no debate público. Apesar dessas inúmeras posições divergentes, fica cada vez mais claro que dificilmente um candidato poderá acabar de vez com o programa, sob o risco de decretar sua morte eleitoral. Isso porque há custos envolvidos na reversão de políticas públicas, especialmente aquelas de grande visibilidade e bem avaliadas como o PBF. Como considerado pelo neo-institucionalismo histórico, as políticas existentes geram efeitos de dependência da trajetória e também trazem embutidos custos de mudança das orientações de política:

---

<sup>53</sup> A entrevista com a diretora da SAGI, Júnia Quiroga, reforçou essa perspectiva. Segundo Júnia, a partir de uma visão integrada do sistema de proteção social brasileiro, não faz sentido pensar em “portas de saída”, porque mesmo que uma família não faça mais parte do PBF ela muito provavelmente vai continuar sendo público alvo de diversas outras políticas sociais.

<sup>54</sup> São exemplos de programas complementares ao PBF: Programa Brasil Alfabetizado, ProJovem, Projeto de Promoção do Desenvolvimento Local e Economia Solidária, Programa Nacional de Agricultura Familiar, Programas de Microcrédito do Banco do Nordeste, Tarifa Social de Energia Elétrica, Programa Luz para Todos, entre outros. Porém, o único programa desenhado explicitamente para os beneficiários do PBF é o Plano Setorial de Qualificação (Planseq), voltado para o setor de construção civil e turismo (Soares e Sátyros, 2009).

“Established programs generate sunk costs and networks of political interests that are likely to diminish the prospects for radical reform” (Pierson, 1995, p. 456). Também no caso do PBF podemos pensar no “mecanismo de ratchet”, analisado por Pierson (2004, p.121): uma vez posto em funcionamento, com a criação de uma burocracia própria, com a distribuição maciça de recursos, para um número considerável de famílias, o programa ajuda a criar um novo patamar de política, estabelecendo um ponto de não retrocesso, dados os altos custos políticos de se opor ao programa – ou seja, esse mecanismo ajuda a explicar porque uma dada política sobrevive mesmo com preferências políticas contrárias. Essa literatura também ressalta os altos custos políticos dos cortes sociais, que geralmente constituem medidas impopulares: “*The political unpopularity of cutbacks to programs that benefit large sectors of the population (pensions, health care, housing, sickness, and unemployment benefits) imposes high political costs on incumbent governments.*” (Myles & Quadagno, 2002, p.42)<sup>55</sup>. Isso não impede, entretanto, que mudanças significativas sejam implementadas no futuro próximo, a depender de quais dimensões do PBF que serão acentuadas.

A despeito de todas as críticas e polissemias apontadas, é possível dizer que os programas de transferência de renda afirmam-se cada vez mais como política de Estado, e não de governo, o que reforça a importância de sua análise. O escopo da política foi ampliado, e seu foco passou dos indivíduos — no caso do Bolsa Escola — para uma preocupação mais ampla com as composições familiares e suas estratégias de sobrevivência — no caso do PBF. Além disso, a grande visibilidade pública do programa, o elevado número de beneficiários (12,6 milhões de famílias), a integração progressiva dos benefícios com outros serviços e políticas – dentro e fora do âmbito do SUAS – e os expressivos retornos eleitorais do PBF reforçam essa afirmação e

---

<sup>55</sup> A despeito dos crescentes cortes de gastos sociais em países desenvolvidos como Grã Bretanha, Estados Unidos, autores associados ao neo-institucionalismo histórico ressaltam que transformações radicais nas instituições de bem estar social constituídas naqueles países são altamente improváveis (Pierson, 1996; Myles e Quadagno, 2002). Além de aspectos institucionais – efeitos de dependência da trajetória, muitos grupos de interesse constituídos em torno dos benefícios, burocracias consolidadas, entre outros aspectos –, os autores apontam os custos políticos envolvidos na desmontagem dos sistemas de proteção social. Além disso, ressaltam que as reformas atualmente em curso procuram atender a novas necessidades sociais (especialmente novas formas de estruturação da família e maior participação da mulher no mercado de trabalho), ou seja, as novas políticas sociais são diferentes daquelas desenvolvidas no período da expansão dos sistemas de proteção (Pierson, 1996), mas não permitem autorizar declarações alarmistas sobre o fim dos Estados de Bem Estar Social.

contribuem para criar mecanismos de auto-perpetuação do PBF, criando apoio político não só entre os beneficiários, mas entre outras camadas sociais que defendem o combate à pobreza e à desigualdade no Brasil.

Mesmo acreditando na sustentabilidade futura do programa, há ainda inúmeras questões em aberto no entendimento do PBF, referentes, por exemplo, ao grau de articulação dos programas de transferência de renda existentes no âmbito federal com as iniciativas estaduais e municipais, além da questão da integração desses programas com a política de assistência social. Mesmo com o grande esforço de unificação dos cadastros dos programas sociais, por meio do Cadastro Único, ainda hoje há sobreposições de funções e desarticulação entre programas federais e locais, em termos de valores de benefícios, critérios de elegibilidade ou metas de atendimento, entre outros aspectos. Por outro lado, deve-se caminhar mais no sentido da articulação, de fato, dos programas de transferência de renda condicionada com outras políticas sociais de escopo mais amplo.

Considerando que pobreza e desigualdade são fenômenos complexos e multidimensionais, com forte persistência ao longo da história do país, não são autorizadas visões simplistas e ingênuas das políticas desenhadas para combatê-las. A despeito do reconhecimento de que certas desigualdades se originam no âmbito familiar, deve-se evitar a perspectiva da culpabilização dos pobres por sua própria situação, reforçando-se, por outro lado, a responsabilização estatal pela disponibilização de serviços, políticas e oportunidades a essas populações. Essas ações, por sua vez, devem ser ambiciosas, porém articuladas, uma vez que um único programa de transferência de renda não deve ter múltiplos objetivos, sob risco de ver muitos deles frustrados. Em suma, creio que os parâmetros de integração social devem ser repensados em sentido amplo, a partir de formatos mais claros para o modelo de proteção social brasileiro, em processo de (re)construção.

### **3 OS MECANISMOS DE COORDENAÇÃO FEDERAL DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**

Este capítulo examina os principais instrumentos utilizados pelo governo federal para coordenar as ações esperadas dos municípios no que concerne à implementação do PBF. Como mencionado no Capítulo 1, a despeito do processo de descentralização que marcou diversas políticas sociais desde o advento da Constituição de 1988, o governo federal dispõe de mecanismos de coordenação dessas políticas, de modo a garantir certa uniformidade e parâmetros gerais nos processos de implementação, bem como para garantir que os objetivos centrais das políticas sejam mantidos (Arretche, 2007; Abrucio, 2005; Gomes, 2009).

No caso específico do PBF, várias estratégias foram sendo desenvolvidas no âmbito da burocracia federal para melhorar a coordenação dos programas de transferência de renda, tanto no que se refere à melhoria do processo de cadastramento quanto no que tange ao controle das condicionalidades relacionadas ao programa, entre outras dimensões. No Capítulo 2 vimos que algumas dessas ações iniciaram-se ainda no governo FHC, com a tentativa de articulação da Rede de Proteção Social e a criação do Cadastro Único, visando à unificação do cadastramento de diversos programas sociais, a cargo de diferentes ministérios. No governo Lula, o Cadastro Único é aprimorado e avança a integração dos diferentes programas sociais sob o guarda-chuva do PBF. Há mudanças institucionais também no plano burocrático, com a criação do MDS em 2004.

Uma série de aprendizados institucionais e também mecanismos de emulação levaram ao aperfeiçoamento de certas práticas no âmbito do MDS. Por um lado, o cadastramento dos beneficiários foi aperfeiçoado, tanto em termos de treinamento dos gestores locais da assistência quanto em termos dos sistemas de gerenciamento e também do ponto de vista do acesso que os gestores locais têm aos valiosos dados sistematizados pelo Cadastro Único. Por outro lado, no governo Lula inicia-se um sistema de incentivos/indução para a adesão às diretrizes gerais do PBF, envolvendo a qualidade do cadastramento dos beneficiários e também a questão do cumprimento das condicionalidades do PBF. Surge assim a primeira versão do Índice de Gestão Descentralizada (IGD), indicador sintético que baliza os repasses federais para a gestão municipal do PBF, visando auxiliar a gestão local do programa, por meio do repasse de recursos federais, e também induzir localmente os objetivos desenhados no plano



federal para o programa, uma vez que o repasse dos recursos é condicionado à adesão dos municípios às grandes diretrizes definidas para o PBF. Assim, no caso do PBF, não há vinculação de receitas federais para gastos municipais específicos, como ocorre em outras áreas de política social, mas os repasses federais são condicionados à eficiência local na gestão do programa, o que pode ser considerado um mecanismo de regulação da implementação no nível local.

Este capítulo aborda especificamente estes dois mecanismos principais de coordenação federal do PBF. A primeira seção apresenta o Cadastro Único de Programas Sociais, que organiza o cadastramento de diversos programas e também do PBF, restringindo o espaço para inclusão discricionária de beneficiários no plano municipal. Esta primeira seção apresenta ainda a evolução do cadastramento dos beneficiários em Salvador e São Paulo. A segunda seção apresenta a evolução do Índice de Gestão Descentralizada, analisando as transformações nas normatizações federais e também a evolução dos repasses federais para Salvador e São Paulo.

### **3.1 O Cadastro Único de Programas Sociais**

A discussão da necessidade de um banco de dados centralizando as informações a respeito dos diversos programas sociais brasileiros é bastante anterior ao advento do Cadastro Único de Programas Sociais, iniciado na gestão FHC e aperfeiçoado no governo Lula (Draibe, 2003; Silva, Yasbek e Di Giovanni, 2007). No início dos anos 2000, no contexto pré-unificação dos programas sob o guarda-chuva do PBF e antes do aprimoramento do Cadastro Único, além do intenso debate entre políticas universais *versus* políticas focalizadas mencionado no Capítulo 2, eram debatidas as melhores formas de sistematização dos dados das famílias mais pobres, visando evitar problemas tradicionais, como a sobreposição e desarticulação de dados cadastrais de diversas políticas sociais afins, a ausência de dados cadastrais confiáveis no caso de certas políticas, entre outros. Nesse contexto, Marcelo Neri (2003) defendia a focalização das políticas compensatórias devido aos baixos custos de oportunidade social destas políticas. Entretanto, o autor sinalizava dois pontos que deveriam ser abordados com cuidado: o cadastramento dos beneficiários e as relações entre os diferentes níveis de governo responsáveis pela operacionalização do programa.

No caso do cadastramento, o autor defendia a organização de um cadastro único universal, incluindo os setores formal e informal da economia e envolvendo todos os brasileiros, e não só os mais pobres (Neri, 2003, pp.166-167). Segundo ele, a listagem deveria ser dissociada da concessão de benefícios, de modo a evitar vieses e possíveis utilizações políticas: “A literatura especializada demonstra que, quanto maior o benefício concedido aos pobres, menor a porcentagem de pobres que o cadastro consegue abarcar”. (Neri, 2003, p.166) Nesse cadastro social universal, todos os brasileiros teriam um “número de cidadania”. Por questões de economia e logística, seriam priorizados os indivíduos de mais baixa renda e aqueles sem documentos, identificados a partir de cadastros prévios – como a listagem de eleitores, que, segundo o autor, seria uma referência mais “neutra” e sem viés contra os pobres. Assim, esse cadastramento seria também uma oportunidade de acesso à documentação para os mais pobres. Como será visto, algumas dessas idéias, como o Número de Identificação Social (NIS) para os cadastrados, a utilização de cadastros prévios (mas não os eleitorais) e a ampliação do acesso a documentos oficiais, foram adotadas no caso do Cadastro Único. Outras não, como a concepção de um registro universal, a despeito da política focalizada.

As sementes para o Cadastro Único de Programas Sociais foram lançadas ainda no governo FHC. Como aponta Lavinias (1999), o Programa Comunidade Solidária, sob comando de Ruth Cardoso, inaugurou a adoção de cadastros visando à focalização mais adequada da população-alvo e a maior transparência no controle social. Com a criação da Rede de Proteção Social, outros programas tiveram seus cadastros articulados. O Cadastro Único de fato foi criado em Julho de 2001, no governo FHC, por meio de decreto ministerial (Decreto 3.877 de 24/7/2001, do Ministério da Previdência e Assistência Social). Já o contrato com a Caixa para administração do banco de dados foi assinado em 28 de dezembro de 2001 e os municípios começaram o preenchimento do Cadastro Único em meados de 2002 (De La Brière e Lindert, 2005). Percebe-se então que a unificação dos cadastros é posterior à criação do Bolsa Escola (2001): até esse momento, o cadastramento das crianças estava sob inteira responsabilidade dos municípios, que deveriam indicar para o governo federal aquelas que seriam

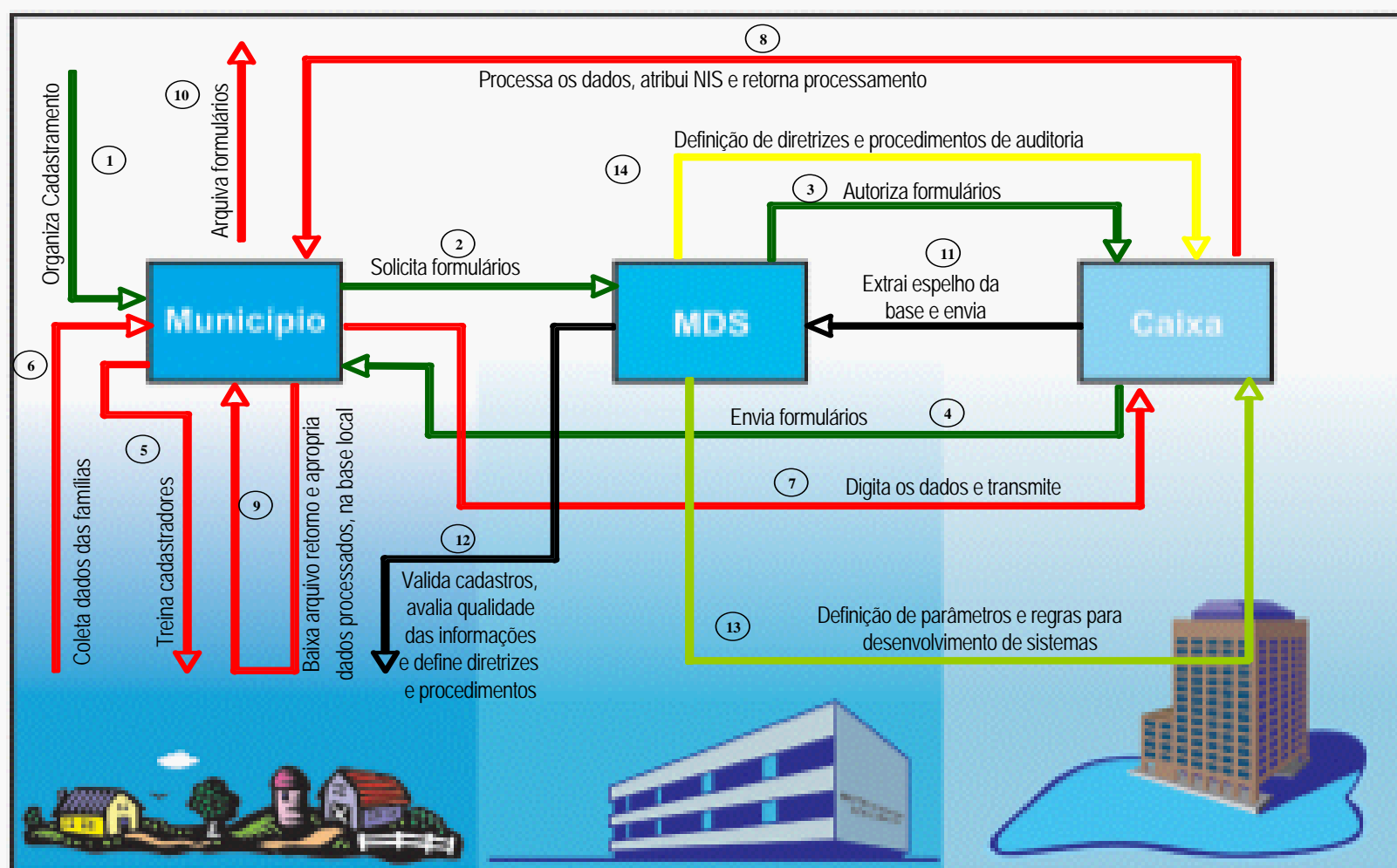
priorizadas, levando em consideração cotas de bolsas para cada município, o que gerava reclamações de bolsas insuficientes ou excessivas, sendo que não havia um sistema federal de remanejamento das bolsas<sup>56</sup>. Esse procedimento excessivamente descentralizado gerava muitos erros de exclusão e sobreposição de benefícios, além de problemas de coordenação entre os vários programas de transferência existentes no governo FHC, como mencionado no Capítulo 2.

Desde seu início, o Cadastro Único visava coordenar as diferentes atribuições dos vários níveis de governo de modo a ser um instrumento eficaz de focalização de diversos programas sociais, e não somente do PBF. Sinteticamente, o Cadastro Único consiste num instrumento de coleta de dados e informações que tem como objetivo identificar todas as famílias de baixa renda existentes no país (com renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa). No governo FHC, a coleta de dados e o registro dos beneficiários – por meio de declarações de meios não verificadas – eram descentralizados no nível dos municípios, enquanto a operação e a manutenção do banco de dados estava centralizada no nível federal, sob supervisão da Secretaria de Estado da Assistência Social (Seas, depois incorporada no interior do MDS, que fundiu dois ministérios da área social, o de Assistência Social e o de Segurança Alimentar) e gerenciamento da Caixa. Entretanto, como apontado no Capítulo 1, o governo FHC não logrou sistematizar e aprimorar o Cadastro Único, o que só foi realizado no governo Lula, que unificou o gerenciamento de diversos programas no MDS (Silva, Yasbek e Di Giovanni, 2007, p.135).

Esse aprimoramento no governo Lula tornou mais claras as atribuições para cada nível de governo na operação do Cadastro Único, conforme apresentado no fluxograma abaixo.

---

<sup>56</sup> Ao contrário do que ocorre hoje no caso do PBF, os municípios não recebiam nenhum tipo de repasse do governo federal para o financiamento dessas ações. Segundo Ana Valente, havia ainda dificuldades operacionais dos municípios no cadastramento das crianças, o que gerou grande ociosidade na utilização das bolsas – em maio de 2003, estimativas apontavam para 645 mil bolsas não utilizadas (Valente, 2003, p. 168).



Fonte: Lâmina de Apresentação do MDS.

Assim, cabe aos municípios planejar e executar o cadastramento, além de analisar os dados do cadastro em âmbito municipal e repassá-los para a Caixa, mantendo os dados sempre atualizados – é recomendado que as famílias tenham seus dados atualizados pelo menos a cada dois anos. Nos municípios, as famílias respondem a um questionário no qual constam informações sobre características do domicílio, composição familiar, qualificação escolar e profissional dos membros do domicílio, bem como dados sobre as despesas familiares. As informações referentes ao responsável pelo domicílio são as bases para a geração do Número de Identificação Social (NIS), criado pela Caixa. As três partes básicas do Cadastro Único são apresentadas a seguir:

**1) Identificação da pessoa** (gera o Número de Identificação Social – NIS)

- nome completo
- nome da mãe
- data de nascimento
- município de nascimento
- algum documento de emissão nacional (CPF ou Título de Eleitor)

**2) Identificação do endereço**

**3) Caracterização sócio-econômica**

- composição familiar (número de pessoas, gestantes, idosos, portadores de deficiência)
- características do domicílio (número de cômodos, tipo de construção, água, esgoto e lixo)
- qualificação escolar dos membros da família
- qualificação profissional e situação no mercado de trabalho
- rendimentos e despesas familiares (aluguel, transporte, alimentação e outros)

Todas as famílias pobres – com menos de meio salário mínimo per capita – devem ser registradas para facilitar o recebimento de programas sociais federais<sup>57</sup>.

---

<sup>57</sup> Como mencionado no Capítulo 2, apesar de o PBF não prever a verificação da renda das famílias no momento do cadastramento, isso acaba ocorrendo na prática, especialmente no momento da revisão cadastral. As entrevistas com gestores realizadas em Salvador e São Paulo confirmaram essa prática, como será discutido no Capítulo 6.

Porém, cadastramento é feito com base em cotas municipais de famílias pobres. O governo federal passa as estimativas de população pobre por município, mas cada município decide como vai identificar os domicílios pobres o suficiente para entrar no Cadastro Único – como veremos no Capítulo 6, grandes municípios como Salvador e São Paulo costumam utilizar estratégias de focalização espacial com mapeamentos detalhados. Em todo o processo do Cadastro Único, a identificação das famílias mais pobres, a cargo dos municípios, é o momento com maior potencial de discricionariedade, ajudando a entender porque sempre haverá erros de exclusão – especialmente nas áreas de mais difícil acesso, mais “invisíveis” para o poder público, como áreas de risco e áreas de favela. De La Brière e Lindert (2005, p.9) ressaltam que áreas rurais remotas (assentamentos da reforma agrária, quilombos) e áreas urbanas de alto risco (como favelas) foram desproporcionalmente excluídas do Cadastro Único em seus primeiros anos de operação. Avaliações como esta levaram o governo federal – particularmente a Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SENARC/MDS) – ao aperfeiçoamento das versões do Cadastro Único, que atualmente está na versão 7. No plano municipal, como será abordado no Capítulo 6, cada vez mais as prefeituras estão atentas para esses erros de exclusão gerados pela complexidade da distribuição espacial das populações mais vulneráveis em contextos urbanos.

Os dados das famílias mais pobres são sistematizados pelos gestores municipais e repassados para a Caixa, que fornece os aplicativos e formulários referentes ao Cadastro Único, realiza atividades de capacitação de gestores e técnicos para operação do sistema e também identifica e atribui o NIS às pessoas cadastradas. A Caixa também é responsável pelo pagamento dos benefícios, uma vez selecionadas as famílias que serão efetivamente beneficiadas. Por sua vez, o MDS – mais especificamente, a SENARC – coordena e supervisiona todo esse processo de implantação e execução do cadastramento, além de também realizar atividades de capacitação de técnicos locais.

É importante ressaltar que o cadastramento no plano municipal não implica a entrada imediata das famílias nos programas sociais. O MDS seleciona, de forma automatizada, as famílias que serão incluídas no programa a cada mês, a partir do banco de dados do Cadastro Único organizada pela Caixa. O critério principal é a renda per

capita da família, sendo priorizadas as de menor renda dentre as famílias que formam o conjunto elegível para o programa<sup>58</sup>.

Desse modo, o Cadastro Único é um instrumento estratégico de gestão, uma vez que permite ao governo federal fazer um diagnóstico sócio-econômico das famílias e encaminhá-las para diferentes programas sociais, para além dos programas de transferência de renda. Atualmente, o governo federal utiliza o Cadastro Único para identificar os potenciais beneficiários dos programas sociais PBF, Pró Jovem, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), Tarifa Social de Energia Elétrica, entre outros. Vários estados e municípios já utilizam esse cadastro para identificação do público-alvo dos seus programas, e a expectativa do governo federal é que essa utilização seja otimizada no nível local, ou seja, que os gestores municipais da assistência social e de outras políticas sociais voltadas para as populações mais vulneráveis também encarem o Cadastro Único como um instrumento estratégico para a identificação de potenciais beneficiários e mesmo para a gestão dos programas, serviços e políticas. A gestão do Cadastro Único é mencionada como uma das principais atividades realizadas pelos gestores municipais do PBF (Tapajós e Quiroga, 2010). Nesse sentido, o Cadastro Único contribuiu para aumentar a eficiência e a coordenação dos programas sociais, reduzindo duplicidade de custo administrativo – tanto no nível federal quanto no nível local. Em meados de 2003, os custos das entrevistas para o Cadastro Único eram estimados em US\$28,5 milhões (excluídos custos de sistemas, software, hardware). O custo era de US\$3,9 por domicílio registrado, valor um pouco mais elevado do que na Colômbia e mais baixo do que os cadastros operados no Chile, Costa Rica e México (De La Brière e Lindert, 2005, p.12). O MDS sintetiza dessa maneira as vantagens do Cadastro Único:

“Este instrumento pode, além de permitir a concessão de benefícios do Bolsa Família, nortear o desenho e a implantação de políticas públicas, de responsabilidade de diferentes esferas de governo, voltadas para as famílias de baixa renda. Ao identificar características sócio-econômicas das famílias, possibilita caracterizar várias dimensões de pobreza e vulnerabilidade, para além do rendimento monetário. Permite ainda identificar, por meio de variáveis multidimensionais, as famílias mais vulneráveis, prioritárias para acompanhamento familiar, e aquelas que podem,

---

<sup>58</sup> A Portaria GM/MDS nº 341, de 7 de outubro de 2008, apresenta os processos de habilitação e seleção de famílias para o PBF e de concessão de benefícios do PBF (Almeida, Paula e Silveira, 2010).

segundo suas características, ser incluídas em programas complementares ao Programa Bolsa Família.” (MDS, 2007: 4).

Há um esforço contínuo de treinamento e capacitação de gestores e técnicos municipais para o preenchimento do Cadastro Único. Entretanto, avaliações desses esforços (De La Brière e Lindert, 2005) apontavam muita heterogeneidade no treinamento e na qualidade das entrevistas, sugerindo que, sempre que possível, o cadastramento deveria ser realizado por meio de visitas domiciliares. Essa é uma das diretrizes do SUAS – importância das visitas domiciliares – e, como será visto no Capítulo 6, São Paulo e Salvador têm tentado seguir essa diretriz nos cadastramentos.

Por outro lado, além da efetiva unificação dos cadastros e do aperfeiçoamento dos métodos de coleta de informações, o MDS tem procurado aprimorar as versões do sistema de gerenciamento do Cadastro Único, de modo a facilitar a inserção dos dados. Atualmente, a versão 7.0 do Cadastro Único, a primeira online, está em fase de implementação em diversos municípios. Versões anteriores do sistema apresentavam diversos problemas, tais como duplicidades no Número de Identificação Social (NIS); erros de exclusão devido ao software do Cadastro Único; mortos não eram excluídos da base; o acesso à base de dados era limitado – municípios recebiam de volta somente dados criptografados (De La Brière e Lindert, 2005, p. 6). Além disso, a revisão do Cadastro procurou ampliar a identificação de populações vulneráveis, como crianças submetidas a trabalho infantil, população em situação de rua, povos e comunidades tradicionais (como comunidades indígenas, populações ribeirinhas e quilombolas). Esta revisão do Cadastro contou inclusive com as sugestões dos gestores estaduais e municipais.

Avaliando o Cadastro Único a pedido do próprio MDS em 2005, De La Brière e Lindert (2005, p.8) apontavam diversos problemas relacionados às informações de renda no questionário, principalmente referentes a: a) falta de especificação dos membros da família que deveriam ter sua renda coletada; b) período de referência para a coleta da renda; c) confusões em relação à renda média mensal ou renda mais recente, obtida no último mês; d) declaração de renda bruta ou renda líquida. As autoras também se preocupavam com os incentivos à sub-declaração da renda. Como pontos a aprimorar, as autoras destacam as distorções geradas pelo uso de cotas a priori de cobertura, uma vez que excluem pobres potenciais e também incluem não-pobres antes mesmo que as informações apropriadas sejam coletadas, ou seja, cotas contribuem para erros de inclusão e exclusão. As autoras apontavam ainda inconsistência no número de



pobres de acordo com diferentes bases de dados – PNAD, Cadastro Único, INSS – que estaria relacionada com o incentivo para sub-declaração da renda (De La Brière e Lindert, 2005, p.14). Em maior ou menor medida, muitas dessas sugestões foram seguidas pelo MDS. Contudo, a despeito das diretrizes nacionais e do poder de coordenação do governo federal, ainda há espaço para variações municipais no processo de cadastramento, como será visto nos Capítulos 5 e 6.

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

Outra polêmica importante envolvendo o Cadastro Único refere-se ao papel da Caixa. Neri (2003) rejeita a utilização da Caixa como guardiã última das informações geradas nesse cadastro, pois, segundo ele, a Caixa tende a aplicar a lógica do sigilo bancário aos dados coletados e assim restringe o acesso aos mesmos por parte de diferentes atores interessados – municípios, estados, organizações não governamentais e outras instituições da sociedade civil – que poderiam contribuir com sinergia de ações se tivessem acesso aos dados do cadastro. Segundo Neri, outras instituições públicas, como o Banco do Brasil e o Banco do Nordeste, deveriam ter acesso a essas informações para, por exemplo, definir a oferta de crédito e micro-crédito. Outros autores vão nessa mesma linha (Soares e Sátyro, 2009; Medeiros, Britto e Soares, 2007b), criticando o papel “demasiado grande” da Caixa, cuja lógica de sigilo limitaria as possibilidades de utilização do cadastro para o planejamento e análise de políticas

sociais. Isso vem sendo alterado, e atualmente os gestores municipais da assistência podem produzir diversos relatórios analíticos a partir do Cadastro Único. Por outro lado, De La Brière e Lindert (2005), defendem a centralização do gerenciamento da base.

Soares e Sátyro (2009) destacam que o Cadastro Único é um bom cadastro de pessoas pobres. Por outro lado, os autores acreditam que municípios mais estruturados e com maiores capacidades administrativas são mais competentes na manutenção de um bom cadastro. A partir das entrevistas com gestores e técnicos locais em Salvador e São Paulo, ficaram evidentes para mim as inúmeras dificuldades envolvidas na localização e cadastramento das famílias mais pobres nesses dois complexos cenários urbanos. As dificuldades estão relacionadas tanto com questões logísticas e técnicas – dados os efeitos de escala gerados nessas duas grandes cidades – quanto com questões políticas, ainda mais nos casos em que há mais de um banco de dados em operação, como em São Paulo. Estas questões são exploradas na terceira seção deste capítulo.

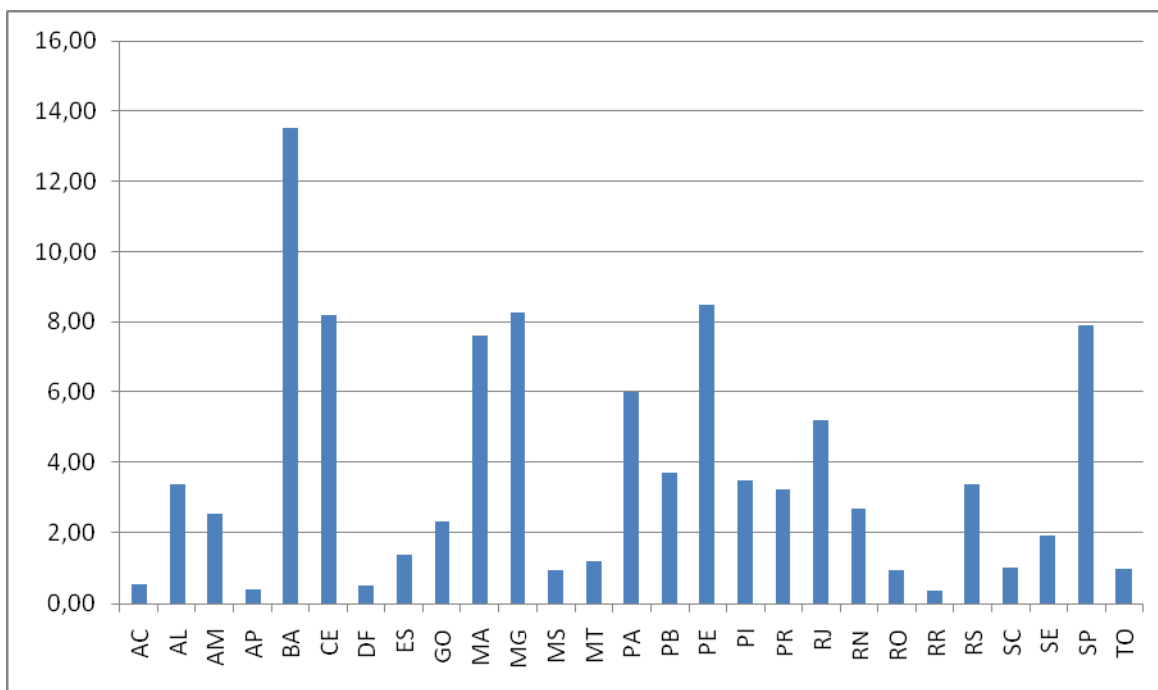
Por fim, cabe destacar que além de ser um mecanismo de focalização, “filtrando” entre as famílias mais pobres em cada município aquelas com o perfil PBF, o Cadastro Único pode ser considerado um mecanismo de coordenação das ações municipais – ao reduzir enormemente o espaço para discricionariedades no plano municipal. Como será visto na última seção deste capítulo, nos primeiros anos do PBF ainda havia espaços para manipulação política no cadastramento das famílias em São Paulo e Salvador mesmo com o Cadastro Único. Com o aperfeiçoamento deste instrumento, cada vez menos faz sentido falar em utilização política direta do cadastramento. Além disso, a utilização de um único cadastro de famílias vulneráveis pelos três níveis de governo é um passo importante para a consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

A maior ou menor adequação dos diferentes municípios às normatizações definidas pelo governo federal não é somente uma questão técnica ou burocrática. Ao contrário, envolve também decisões políticas e também diferentes concepções de políticas, de como os programas federais devem ser implementados no plano municipal e articulados com os demais programas existentes nos níveis municipal e estadual. No caso do cadastramento das famílias mais pobres, diversos desafios específicos estão colocados em diferentes contextos municipais, urbanos ou rurais, de maior ou menor porte, como será analisado em maior profundidade nos Capítulos 5 e 6. Como será visto no Capítulo 5, dados relativos à cobertura e a focalização dos programas de transferência de renda em São Paulo e Salvador no período 2004 e 2005,

respectivamente, indicam a influência de dimensões políticas no acesso aos benefícios, o que não significa, entretanto, manipulação dos processos de cadastramento ou situações de clientelismo, como será discutido mais profundamente no Capítulo 6. Com o aprimoramento das formas de cadastramento, tanto no nível federal – com a evolução do sistema de gerenciamento do Cadastro Único – quanto no nível local – com o desenvolvimento de diversas expertises locais para o cadastramento das famílias mais vulneráveis –, a expectativa é que seja cada vez mais reduzido o espaço para influência política do cadastramento, o que não significa que o potencial de retorno político desses programas, mesmo no nível local, seja eliminado. As diferentes estratégias adotadas em Salvador e São Paulo para o cadastramento de beneficiários do PBF, inclusive aquelas visando reduzir o espaço para utilização política no momento do cadastramento, são analisadas no Capítulo 6. Aqui são apresentados apenas a evolução geral no número de famílias cadastradas no Cadastro Único e aquelas de fato incluídas no PBF.

Analisando os dados do Cadastro Único na série histórica do MDS, que vai de 2004 a 2010, observamos que os estados da Bahia e de São Paulo são aqueles com o maior número de famílias beneficiárias do PBF, com 13% e 10%, respectivamente, do total de famílias beneficiárias do programa em todo país. Considerando os valores repassados pelo MDS para a gestão do PBF nos estados e municípios em 2010, conforme apresentado no Gráfico 1 abaixo, verificamos que a Bahia destaca-se com 13,5% e São Paulo aparece com 7,88%, o que é condizente com o elevado número de beneficiários nesses dois estados.

Gráfico 1 – Valores repassados pelo MDS aos Estados.



Fonte: MDS/SAGI – Ferramenta de visualização de dados. Disponível em: [www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br). Acesso em 11/10/2010.

Em agosto de 2010, havia 2.418.375 famílias cadastradas no Cadastro Único no Estado da Bahia, número superior à estimativa de famílias pobres com perfil Cadastro Único estabelecida a partir da PNAD 2006, 2.322.784 famílias, usada como parâmetro pelo MDS. Entre o total de famílias cadastradas, 1.999.251 tinham perfil PBF, ou seja, tinham renda familiar mensal per capita de até R\$140,00. Contudo, estavam contempladas de fato pelos benefícios do PBF 1.667.913 famílias, que representavam 83,4% das famílias cadastradas no Cadastro Único com perfil PBF. No caso específico do município de Salvador, o MDS trabalhava com uma estimativa de 201.219 famílias com perfil PBF (6,8% da população total do município) e 333.199 famílias pobres com perfil Cadastro Único (11,3% da população), a partir de dados da PNAD 2006. Estão cadastradas de fato no Cadastro Único 294.897 famílias, sendo 227.833 com perfil PBF. Em setembro de 2010, 187.868 famílias eram beneficiárias do programa em Salvador – 82,4% daquelas cadastradas no Cadastro Único com perfil do PBF.

No Estado de São Paulo, em agosto de 2010, o número de famílias cadastradas no Cadastro Único (2.272.804) era inferior à estimativa de famílias pobres com perfil para constar nesse cadastro a partir dos dados da PNAD 2006 (3.188.926). No caso do PBF, por outro lado, o número de famílias cadastradas com este perfil no Cadastro Único (1.612.210) era superior à estimativa do MDS (1.445.140). Porém, 69,8% destas

famílias cadastradas no Cadastro Único com o perfil do PBF eram de fato beneficiárias do programa. Já no caso do município de São Paulo, em agosto de 2010, o número de famílias cadastradas no Cadastro Único, 401.225, era inferior à estimativa de população pobre com perfil do Cadastro Único, 729.264, estabelecida pelo MDS a partir de dados da PNAD 2006. A mesma fonte foi usada para estimar o número de famílias pobres com perfil do PBF, estabelecida em 327.188 para o município em 2006. Estavam de fato cadastradas no Cadastro Único 401.225 famílias, sendo 268.073 com o perfil do PBF. Destas famílias, 49,5% de fato recebiam benefícios do PBF – 132.735 famílias.

As diferentes estratégias desenvolvidas para o cadastramento destas famílias em Salvador e São Paulo são analisadas no Capítulo 6.

### **3.2 O Índice de Gestão Descentralizada**

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

Como visto no Capítulo 1, cada vez mais as transferências federais são importantes para a implementação de políticas públicas no plano municipal (Arretche, 2004; Gomes, 2009). Isso porque não basta descentralizar atribuições sobre políticas para o plano municipal sem os necessários recursos financeiros, ainda mais no caso de um país com capacidades institucionais tão desiguais no plano municipal. No caso específico dos programas de transferência de renda, houve incentivos federais aos primeiros programas municipais de transferência de renda desde 1997 – o governo federal co-financiava em até 50% estes programas, no caso dos municípios que não dispunham de recursos suficientes. Porém, com a extinção do Programa Nacional de Garantia de Renda Mínima (PGRM) criado pelo governo FHC e com a criação do Bolsa Escola como herdeiro do PGRM, foram suspensas as transferências federais para que os municípios operassem os programas de transferência de renda. Também no caso do Bolsa Escola os municípios tinham uma série de atribuições, como o cadastramento das

crianças que seriam beneficiadas, o controle das condicionalidades (85% de frequência escolar mínima) e ainda o desenvolvimento de ações sócio-educativas complementares (Valente, 2003). Mas, ao contrário do que ocorre hoje no caso do PBF, os municípios não recebiam repasses do governo federal para o co-financiamento dessas ações.

No governo Lula, houve uma série de discussões a respeito de como aprimorar os programas de transferência de renda, dentro e fora do governo. Um dos pontos centrais do debate era como aprimorar as relações entre os níveis da federação na operação dos programas, inclusive no que se refere aos repasses financeiros. Escrevendo logo no início da unificação dos diversos programas de transferência de renda sob o PBF, Neri (2003) saudava a descentralização dos gastos sociais federais desde a Constituição de 1988, uma vez, que, segundo ele, esta descentralização implicaria maior eficiência em contextos de recursos escassos, especialmente no caso dos programas de transferência de renda<sup>59</sup>.

Visando otimizar a utilização destes recursos escassos, Neri preocupava-se com o melhor modelo de parceria entre os níveis de governo no caso dos programas de transferência de renda, uma vez que as transferências federais seriam “o coração e as veias da política social brasileira” (Neri, 2003, p. 170). O autor menciona o problema principal-agente no caso das relações entre os níveis de governo: “O principal pode ser visto como o governo federal que procura melhorar a situação de vida da população mais pobre, repassando verbas para o município, o agente que implementa as ações sociais” (Neri, 2003, p.168). O autor projetava três diferentes ambientes institucionais para a descentralização das políticas compensatórias e suas prováveis conseqüências.

No primeiro modelo, de transferências fiscais fixas ou incondicionais, todas as preocupações sociais dos municípios são suprimidas pelo poder central, que centraliza os recursos. Este modelo é rejeitado pelo autor, uma vez que a complementaridade entre os níveis de governo deveria ser estimulada. No segundo modelo, de focalização repetida – transferências para os pobres residentes nos municípios mais miseráveis – seriam gerados efeitos perversos de manutenção de certos estoques de pobreza visando

---

<sup>59</sup> Segundo o autor, o problema das políticas sociais no Brasil não é a carência de recursos, já que o Brasil lidera o ranking do gasto social na América Latina com 21% do PIB, mas sim a qualidade dos gastos sociais, que deveriam ser mais bem focados, de modo a reverter o histórico de baixa progressividade das políticas sociais brasileiras (Neri, 2003, p.163).

à obtenção de recursos federais. Por fim, Neri defende o modelo em que há uma relação de proporcionalidade entre o valor das transferências federais e o progresso social obtido em cada localidade, em um esquema de “prestação de serviços” entre o governo federal e os municípios. Essa transferência condicionada seria a mais consistente ao longo do tempo, segundo o autor.

Em certa medida, a meu ver, o segundo modelo, de focalização repetida, foi aquele implantado no caso do Projeto Alvorada e no Comunidade Solidária, no governo FHC, e também no caso do Fome Zero, já no governo Lula. Todos estes programas priorizavam recursos para municípios mais pobres, geralmente aqueles com mais baixo IDH. Contudo, muitas vezes a seleção dos municípios mais pobres serviu mais como critério de priorização, como ponto de partida para a posterior expansão da cobertura dos programas, do que como seleção exclusiva de municípios.

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

Este índice pode ser entendido no contexto das medidas de coordenação desenvolvidas pelo governo federal desde a Constituição de 1988. Nos termos de Gomes (2009), conforme discutido no Capítulo 1, nesse trabalho nos interessam centralmente as regras de coordenação do segundo e terceiro tipos. Isso porque as regras de primeiro tipo implicam, por exemplo, a definição de um gasto mínimo municipal por área de política social, como ocorre no caso da saúde e da educação – além de

restringirem gastos com pessoal. No caso da assistência social, a despeito de demandas recentes no sentido da definição de um patamar mínimo de gastos<sup>60</sup>, este ainda não foi definido. Por outro lado, as normas do primeiro tipo também envolvem limitações às capacidades de gasto com pessoal e endividamento. Muitos gestores locais da assistência social reclamam dos limites com gasto de pessoal, que dificultariam a melhoria dos recursos humanos na área e imporiam constrangimentos às capacidades locais de gestão de programas como o PBF.

As regras do terceiro tipo surgem para reforçar as definições legais de competências e responsabilidades: “Assim, o aprendizado histórico desse tipo de instrumento é que a simples definição desses marcos legais não é suficiente para garantir a provisão dos serviços pelos governos subnacionais.” (Gomes 2009, p.665). Ou seja, no caso de muitas políticas foi sendo criada uma estrutura de incentivos para a adesão local às diretrizes definidas nacionalmente. Por esse motivo, o governo passa a criar o terceiro tipo de norma a partir de meados da década de 1990, atrelando o repasse de recursos para os governos sub-nacionais ao cumprimento de certas contrapartidas. Novamente, o SUS é o caso emblemático desse tipo de norma (metas do Pacto pela Saúde). No caso do PBF, não abordado pela autora, é importante ressaltar que esses mecanismos são criados somente no contexto do governo Lula, com o desenvolvimento progressivo de mecanismos desse tipo, como o IGD em suas várias versões.

Com base nesse índice, o MDS repassa recursos extras aos municípios para apoio à gestão do PBF – quanto maior o valor do IGD, maior será o valor do recurso transferido para o município. O total de recursos transferido para os municípios não pode exceder três por cento da previsão orçamentária total relativa ao pagamento de benefícios do PBF; dessa forma, são definidos tetos municipais, valores máximos que podem ser recebidos por meio do IGD. Por outro lado, só há repasse de recursos quando um patamar mínimo do índice é atingido. Desse modo, diversos problemas de gestão

---

<sup>60</sup> A Loas não define o percentual que cada esfera de governo deve destinar à assistência social (Cardoso, 2003, p.26). Não há nem mesmo um percentual fixo para a área da assistência definido no plano federal. Há um movimento para que um percentual fixo do orçamento da seguridade seja destinado à assistência social, como já ocorre no caso da saúde. Em dezembro de 2001 esta proposta foi aprovada na 3ª Conferência Nacional da Assistência, definindo 5% do recurso da seguridade para a área da assistência. Contudo, esta deliberação ainda não foi efetivada, uma vez que este percentual só é atingido quando são contabilizados os recursos destinados ao BPC, que consomem grande parte do orçamento da assistência (Bressan, 2002).



municipal do PBF, relacionados à baixa qualidade dos cadastros realizados – famílias sem perfil Cadastro Único incluídas no cadastro, falta de informações cadastrais completas, entre outros aspectos –, ou então problemas com a qualidade do acompanhamento das condicionalidades de educação e saúde – acompanhamento da frequência escolar e da agenda de saúde abaixo das metas estipuladas pelo governo federal ou mesmo subdeclaração ou não declaração dessas informações – podem levar os municípios a não receber os recursos adicionais para gestão do PBF representados pelo IGD. Como veremos no Capítulo 6, o município de São Paulo ficou um ano sem os repasses do IGD, especialmente devido a problemas com as condicionalidades de saúde.

É importante destacar que problemas com as condicionalidades podem implicar situações muito distintas do ponto de vista da gestão municipal do PBF, da oferta municipal das políticas de educação e saúde e mesmo do ponto de vista da vulnerabilidade das famílias beneficiárias. Por um lado, o problema do não cumprimento adequado das condicionalidades pode estar relacionado à vulnerabilidade das famílias, que por diversos motivos não conseguem acessar a rede de serviços básicos. Por outro lado, o problema pode ser originado na oferta municipal desses serviços, que podem não ter a cobertura e a capilaridade necessárias para atingir as populações mais vulneráveis. Por fim, pode não haver um fluxo adequado de informações entre as secretarias municipais responsáveis pelo conjunto de ações articuladas em torno do PBF – destacadamente, as secretarias municipais de assistência social, educação e saúde<sup>61</sup>. Como será discutido no Capítulo 6, no caso de grandes municípios com capacidades institucionais razoáveis, como Salvador e São Paulo, este último cenário – problemas nos fluxos de informação entre as diversas secretarias – é o mais comum.

Os recursos do IGD são transferidos do Fundo Nacional de Assistência Social para os respectivos fundos municipais, como ficou consagrado no modelo de

---

<sup>61</sup> Não se trata apenas de um problema de fluxo de informações entre secretarias, mas também das distintas concepções de políticas que essas diferentes comunidades de políticas públicas comungam. Se a integração com as secretarias de educação para o controle da frequência escolar de crianças e adolescentes beneficiados pelo PBF é relativamente tranqüila na maior parte dos municípios, a integração com a área da saúde é mais problemática mesmo nos locais onde há boa cobertura dos serviços básicos de saúde. Isso porque, dados os valores universalistas bastante difundidos pelo SUS, há resistências na identificação de populações específicas (no caso, beneficiários do PBF) para o reporte das informações aos gestores da assistência social.

implementação de políticas sociais por meio de sistemas, apresentado no capítulo anterior. Os valores repassados devem ser incorporados ao orçamento municipal e a aplicação e prestação de contas devem respeitar a legislação local. A prestação de contas do IGD compõe a prestação de contas anual do Fundo Municipal de Assistência Social. Esses recursos do IGD só podem ser usados em ações relacionadas ao PBF, como cadastramento de novas famílias, melhoramento dos processos de acompanhamento das condicionalidades, implementação de programas complementares (como capacitação profissional, geração de trabalho e renda), acompanhamento de famílias em situação de maior vulnerabilidade, etc., conforme as prioridades de cada município. O MDS, mais especificamente a SENARC, apenas sugere formas de utilização dos recursos, mas os municípios têm relativa autonomia na sua aplicação, de acordo com as necessidades locais específicas para o aprimoramento da gestão do PBF.

Em sua primeira versão, antes da diferenciação do IGD para os municípios (IGD-M) e o IGD para os estados (IGD-E), a composição do índice envolvia dois indicadores relativos ao cadastro, à focalização do programa – % famílias com renda de até meio salário mínimo com informações coerentes e completas no Cadastro Único e % famílias com renda de até meio salário mínimo cuja última atualização do Cadastro tenha ocorrido há menos de dois anos – e dois indicadores relativos às condicionalidades: % crianças beneficiárias com informação completa sobre contrapartidas educacionais e % crianças beneficiárias com informação completa sobre contrapartidas de saúde (Soares e Sátyro, 2009).

Com o aprimoramento cada vez maior do controle das condicionalidades e com estudos cada vez mais freqüentes visando à avaliação de impacto, foram sendo introduzidas alterações no índice. Além disso, este índice foi sendo progressivamente institucionalizado. Em 2009, por meio da Medida Provisória nº 462, de 14 de maio de 2009, o IGD teve seu status alterado de Portaria do MDS para Lei Federal. Desse modo, os repasses dos recursos passaram a ser obrigatórios aos entes federados, desde que os indicadores mínimos sejam alcançados. De acordo com a lei, o total de recursos a ser transferido não poderá exceder a três por cento da previsão orçamentária total relativa ao pagamento de benefícios do PBF.

Visando estimular o processo de implementação do SUAS no nível municipal e também reforçar o papel de coordenação do estados – que, conforme apresentado no Capítulo 2, sempre foi débil no caso do PBF –, o MDS desenvolveu uma nova versão para o tradicional IGD ligado aos municípios – rebatizado de IGD-M – e também criou

um índice para condicionar os repasses aos governos estaduais, o IGD-E. Em 21 de novembro de 2010 o governo publicou uma nova portaria para o IGD municipal – a Portaria nº 754 – que definiu novas regras para o repasse dos recursos para apoio à gestão descentralizada do PBF e do Cadastro Único.

Visando esclarecer as regras instituídas por essa nova portaria, em 03 de novembro de 2010 o MDS promoveu uma teleconferência pela rede NBR, destinada aos gestores municipais da assistência social e aos demais interessados. Nessa teleconferência participaram a então ministra, Márcia Lopes, a secretária da SENARC, Lúcia Modesto e o Diretor do Departamento de Operações da SENARC, Antonio Carlos de Oliveira Jr. A ministra ressaltou as teleconferências como um importante canal de comunicação com os municípios, além de ressaltar a importância da relação de troca e compromisso coletivo do MDS com os governos estaduais e municipais. De acordo com Márcia Lopes, essa relação de co-responsabilidade é relevante tanto para o PBF quanto para a implementação do SUAS. Por sua vez, Lúcia Modesto ressaltou o IGD-M como instrumento de apoio à gestão, reforçando financeiramente as atividades municipais de acompanhamento das famílias beneficiárias. Na discussão dos detalhes da nova portaria, destacaram que as medidas procuram integrar a transferências federais aos fundos da assistência social, de modo a estimular o avanço da integração de todas as políticas da assistência. Iniciativas como essa demonstram os esforços do governo para divulgar as regras de funcionamento do programa e estimular a aprendizagem por parte das instâncias subnacionais.

No caso do IGD-M, a nova portaria procura definir transferências obrigatórias para os municípios, de modo que haja recursos permanentes para a gestão dos programas. Além disso, o objetivo central da portaria é estimular a integração de todas as políticas da assistência, tanto aquelas referentes à proteção básica – na qual se inserem os programas de transferência de renda – e aquelas referentes à proteção especial, de modo a incentivar a plena implementação do SUAS. Houve também alterações em relação ao planejamento e à comprovação de gastos dos recursos do IGD-M.

Essa portaria redefiniu ainda o cálculo do IGD-M<sup>62</sup>, incorporando fatores relativos à adesão ao SUAS e também à aprovação dos gastos pelo conselho municipal de assistência social. Assim, por meio dessa nova normatização, o MDS tem a expectativa de fortalecer o controle social local, o planejamento e a intersetorialidade na gestão, uma vez que o IGD passou a fazer parte da política municipal da assistência. A portaria estipula que 3% dos recursos do IGD-M devem ser gastos no controle social local, o que não significa repassar para os órgãos de controle, mas sim estimular ações nesse sentido, por meio de intercâmbios, cursos para os conselheiros, logística, equipamentos, etc.

Diversas dimensões concernentes à gestão local do PBF e do Cadastro Único foram incorporadas na nova fórmula, indicando esforços crescentes de coordenação do governo federal. Há quatro novos incentivos no IGD-M: se há acompanhamento das famílias que não cumprem condicionalidades, os municípios podem receber valores adicionais de até 3% do IGD-M; se há atendimento das notificações da SENARC e das ouvidorias nos prazos (até 3%); atualização dos dados de gestão (2%); se os municípios têm até 96% de entrega dos cartões do PBF, evitando que os mesmos fiquem retidos na Caixa (até 2% do valor do IGD).

O gestor municipal do fundo da assistência social – muitas vezes o próprio secretário da assistência social, nos casos em que há secretaria exclusiva pra a área – é o executor dos gastos, devendo levar em conta as necessidades locais – e cada vez mais o MDS interessa-se pela forma de priorização de recursos que são repassados aos municípios, cuja série histórica começou em 2006. Podem receber recursos financeiros os municípios que aderiram ao PBF nos termos da Portaria MDS/GM n° 246/05; estão habilitados em qualquer nível de gestão da Assistência Social; atingem um IGD mínimo de 0,55 e tiverem em todas as taxas que compõem o IGD indicador igual ou superior a 0,20. Os municípios podem utilizar os recursos do IGD-M em diferentes atividades, tais

---

<sup>62</sup> Cálculo do IGD-M: F1 (Fator de Operação do BF, que varia de 0 a 1)\* F2 (Adesão ao SUAS – 0 ou 1)\* F3 (Cumprimento de prazos – 0 ou 1)\* F4 (Cumprimento de prazos – 0 ou 1). Se um desses fatores for 0, logicamente, o IGD-M será zero e o município não receberá repasses. Como explicitado na teleconferência do MDS realizada em 03 de novembro de 2010, os municípios já habilitados em algum nível do SUAS já tem 1 no fator; aqueles que ainda não aderiram, são instados a fazê-lo o mais rapidamente, senão ficarão sem repasses. Para obter o valor mensal a ser transferido pelo MDS aos municípios, considera-se a seguinte fórmula: IGD-M x R\$ 2,50 x (n° de famílias beneficiárias). R\$2,50 é o valor de referência por família (MDS, 2010).

como gestão de condicionalidades; gestão de benefícios; acompanhamento das famílias beneficiárias; cadastramento e atualização dos dados do Cadastro Único; implementação de programas complementares; fiscalização do PBF e do Cadastro Único e controle social do PBF no município. Os gestores do MDS procuram estimular a utilização do saldo do IGD, uma vez que muitos municípios ainda preferem gerar saldo ao invés de utilizar os recursos. A prestação de contas da transferência de recursos do IGD deve compor a prestação de contas anual do Fundo Municipal de Assistência Social, ser incluída no SUASWeb para análise do Conselho Municipal de Assistência Social e estar disponível e acessível no município para averiguações pelo MDS e pelos órgãos de controle interno e externo.

Como pode ser visto na Tabela 1, abaixo, em julho de 2010 os dados do MDS indicavam que Salvador estava habilitado para receber recursos do IGD-M, enquanto São Paulo apresentava valores abaixo dos parâmetros estabelecidos pelo governo federal, tendo ficado sem o repasse de recursos. Em comparação com Salvador, São Paulo só apresentava melhor índice no caso do controle da condicionalidade de educação, apresentando valores inferiores aos esperados em todos os demais índices, com destaque para o baixo controle das condicionalidades de saúde. Como mencionado anteriormente, é necessário ter cautela na interpretação dessas informações, que podem indicar desde maior vulnerabilidade das famílias beneficiárias até problemas na oferta dos serviços, incluindo problemas nos fluxos de declaração das informações. No caso de São Paulo, como aprofundado no Capítulo 6, os motivos para o baixo IGD estavam mais relacionados aos fluxos de informação entre as secretarias municipais de saúde e de assistência social.

Tabela 1 – Índice de Gestão Descentralizada Municipal (IGD-M). Salvador e São Paulo, julho de 2010

IGD-M	Salvador	São Paulo
Índice de Validade dos Cadastros	0,66	0,41
Índice de Atualização de Cadastro	0,77	0,44
Índice de Condicionalidade de Educação	0,71	0,82
Índice de Condicionalidade de Saúde	0,76	0,21
IGD - Índice de Gestão Descentralizada no Mês	0,73	0,47
Recursos Transferidos no Mês para Apoio à	294.982	0

Gestão (R\$)		
Teto de Recursos para Apoio à Gestão (R\$)	503.548	818.470

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do MDS.

Se desde 2006 o governo federal procurou normatizar as condições de repasses federais aos municípios, somente em 2010 o mesmo começou a ser feito no casos dos repasses aos estados. Por meio da Portaria nº 256/2010 (de 10 de março de 2010), o MDS estabeleceu critérios e procedimentos para transferência de recursos financeiros aos estados, de modo a reforçar as responsabilidades dos mesmos nas atividades de gestão do PBF, ponto reconhecidamente problemático. Para receber recursos financeiros do IGD-E, os estados devem aderir formalmente ao PBF; designar formalmente um coordenador estadual responsável pelo programa; constituir, formalmente, a Coordenação Intersetorial do Programa Bolsa Família (CIPBF), na qual deverão estar representadas, ao menos, as áreas de assistência social, educação, saúde, planejamento e trabalho; aderir, formalmente, ao SUAS. A partir desses requisitos, evidencia-se a preocupação do MDS com o estímulo ao papel coordenador dos estados, especialmente no que se refere à intersectorialidade prevista pelo PBF e também sua articulação no âmbito do SUAS.

Os recursos transferidos aos estados devem ser usados em ações de apoio técnico e operacional aos seus municípios na gestão do PBF e do Cadastro Único, tais como: articulação com os coordenadores estaduais de saúde e de educação para a gestão das condicionalidades; formulação de estratégias para implementação e a articulação pelos municípios de programas complementares; suporte à infra-estrutura de logística da coordenação do PBF no âmbito estadual; capacitação dos municípios para aprimoramento e atualização das bases do Cadastro Único; formulação, avaliação e acompanhamento de propostas alternativas para a melhoria na logística de pagamentos de benefícios e na distribuição e entrega de cartões do PBF pelos municípios; implementação de estratégias para permitir o acesso do público-alvo do PBF aos documentos de identificação civil; implementação de programas complementares; fiscalização do PBF, atendendo a demandas formuladas pelo MDS; apoio à gestão articulada e integrada do Programa com os benefícios e serviços socioassistenciais previstos na Loas; integração de políticas públicas voltadas ao público-alvo do PBF.

Também no caso do IGD-E, os estados devem destinar pelo menos 3% dos recursos transferidos a atividades de apoio técnico e operacional às respectivas

instâncias estaduais de controle social do PBF. Os recursos não podem ser utilizados para pagamento de pessoal efetivo ou de gratificações de qualquer natureza a servidores públicos municipais ou estaduais.

A Tabela 2 abaixo, apresenta os índices para os diferentes estados em maio de 2010. Assim como ocorre no caso do IGD-M, a composição do IGD-E leva em consideração tanto as condicionalidades de educação e saúde quanto a qualidade do cadastramento realizado. São percebidas variações importantes entre os estados, destacando-se o baixo valor no caso do Estado de São Paulo – 0,65, contra 0,82 no caso da Bahia. Vale destacar que em todos os estados os índices de acompanhamento das condicionalidades de saúde são sempre inferiores àqueles observados no caso de educação, devido aos problemas de fluxo de informações e mesmo de concepções de políticas (focalização versus universalização) já mencionados.

Tabela 2 – Índice de Gestão Descentralizada dos Estados (IGD-E)

UF	Condicionalidades		Cadastro		IGD-E
	Educação	Saúde	Cobertura Qualificada	Atualização Cadastral	
AC	0,84	0,51	0,92	0,83	0,78
AL	0,84	0,63	0,84	0,84	0,79
AM	0,91	0,71	0,78	0,82	0,81
AP	0,78	0,4	0,96	0,78	0,73
BA	0,87	0,71	0,87	0,84	0,82
CE	0,91	0,7	0,89	0,85	0,84
ES	0,87	0,57	0,65	0,73	0,71
GO	0,86	0,65	0,66	0,76	0,73
MA	0,9	0,68	0,91	0,84	0,83
MG	0,88	0,73	0,74	0,74	0,77
MS	0,85	0,55	0,64	0,77	0,7
MT	0,86	0,56	0,71	0,74	0,72
PA	0,9	0,64	0,8	0,81	0,79
PB	0,89	0,7	0,92	0,83	0,84
PE	0,88	0,7	0,93	0,82	0,83
PI	0,91	0,76	0,95	0,84	0,87
PR	0,89	0,71	0,71	0,7	0,75
RJ	0,86	0,39	0,59	0,71	0,64
RN	0,92	0,79	0,92	0,79	0,86
RO	0,87	0,53	0,75	0,72	0,72
RR	0,85	0,75	0,91	0,88	0,85

UF	Condicionalidades		Cadastro		IGD-E
	Educação	Saúde	Cobertura Qualificada	Atualização Cadastral	
RS	0,89	0,56	0,62	0,68	0,69
SC	0,89	0,61	0,62	0,67	0,7
SE	0,88	0,66	0,88	0,84	0,82
SP	0,91	0,47	0,57	0,66	0,65
TO	0,86	0,68	0,89	0,81	0,81

Fonte: MDS/SAGI – Ferramenta de visualização de dados. Disponível em: [www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br). Acesso em 11/10/2010.

Como será abordado no Capítulo 6 para os casos de Salvador e São Paulo, além dos diferentes princípios que orientam essas políticas – a saúde é regida pela lógica da universalização, enquanto os programas de transferência de renda como o PBF são políticas focalizadas, destinadas a públicos específicos –, também há problemas políticos na articulação entre as várias secretarias responsáveis pelos beneficiários e seu acompanhamento, bem como problemas técnicos e logísticos nas várias bases de dados utilizadas. Por outro lado, como este mecanismo ainda é muito recente – o prazo para adequação dos estados aos requisitos do MDS expirou recentemente, em 31 de dezembro de 2010 – seus impactos ainda não podem ser plenamente avaliados.

De todo modo, mesmo considerando os esforços federais de normatização dos esforços municipais, visando estimular um mínimo de uniformização do PBF no país e, no longo prazo, visando estimular a consolidação do SUAS, não devem ser desconsideradas dinâmicas e decisões locais envolvidas na implementação dos programas de transferência de renda. Mesmo porque a assimilação dessas inúmeras normatizações não é imediata, e sempre está aberta a interpretações diversas no plano municipal. Todos esses mecanismos de coordenação desenvolvidos pelo governo federal, com destaque para o Cadastro Único e para o IGD em suas múltiplas versões, têm contribuído para o sucesso do PBF no que diz respeito à sua boa cobertura e focalização. Contudo, cada vez mais os desafios impostos pela própria evolução do programa são mais complexos, envolvem a articulação dos programas de transferência com a política de assistência social como um todo e também a articulação com outras políticas sociais e com iniciativas de geração de emprego e renda (IPEA, 2008; Jaccoud, Hadjab e Chaibub, 2009). Para que esta evolução do PBF de fato ocorra, ou seja, para que de fato os programas de transferência de renda sejam inseridos no âmbito de uma



rede de proteção social mais ampla, são necessárias capacidades institucionais locais nada triviais, uma vez que há desafios múltiplos – políticos, técnicos, logísticos, referentes aos recursos humanos – a serem enfrentados pelo governo local. Nesse sentido, para além dos louváveis esforços de indução do governo federal, vinculando o repasse de recursos para gestão ao cumprimento de uma série de metas de gestão municipal, creio que é preciso atentar para o que está ocorrendo no plano municipal.

#### **4 A TRAJETÓRIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL E DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA EM SÃO PAULO E SALVADOR: CONSTRUINDO CAPACIDADES INSTITUCIONAIS**

Este capítulo inicia a análise mais aprofundada dos casos escolhidos para discussão do argumento central desta tese, qual seja, que o poder de coordenação federal em matéria de políticas sociais encontra limitações não só nos diferentes projetos políticos e de políticas públicas dos governos locais, mas também nas diferentes capacidades institucionais locais. Nesse sentido, o capítulo aborda o campo da assistência social nas cidades escolhidas, São Paulo e Salvador, com ênfase no desenvolvimento recente de programas de transferência de renda. O objetivo é apresentar a estrutura institucional da assistência social nessas duas cidades, de modo a contextualizar as capacidades institucionais disponíveis em cada cidade e as estratégias localmente adotadas para implementar os programas de transferência.

Como tem sido afirmado, é importante entender a articulação da política municipal de assistência social com as diretrizes federais da área, notadamente os objetivos mais amplos do SUAS. Como visto anteriormente, os municípios devem seguir normas e critérios específicos, definidos pelo governo federal, na implementação e operação dos programas de transferência de renda, sob risco de não receberem recursos federais para gestão, de acordo com os mecanismos de coordenação abordados no Capítulo 3. A gestão compartilhada entre os três níveis de governo da política de assistência social como um todo e dos programas de transferência de renda em particular exige significativos esforços de capacitação dos gestores e técnicos locais, ainda mais em um contexto de transição das diretrizes da área, de um tradicional modelo mais ligado a ações assistencialistas para um formato que caminha em direção à plena implementação do SUAS. Assim, é importante garantir que as instâncias subnacionais, em especial os municípios, tenham de fato capacidades administrativas para a gestão desses diversos programas, como alertam Silva, Yasbek e Di Giovanni (2007).

A articulação do MDS com os municípios normalmente se dá por meio das Secretarias Municipais de Assistência Social (ou Desenvolvimento Social); ou seja, os secretários da assistência social e os coordenadores de cada área específica dentro da secretaria – coordenadores de proteção básica e especial, coordenadores de gestão de benefícios, entre outros – são os principais responsáveis pela gestão municipal da

assistência social, incluindo os programas de transferência de renda. No caso de municípios que não possuem secretaria exclusiva para a assistência social, a articulação é feita por meio de outra secretaria, como será visto na terceira seção deste capítulo. A adequação dos instrumentos que os municípios dispõem para gerir os recursos relacionados ao desenvolvimento social é um tópico importante para o estabelecimento do SUAS. Há uma tendência recente de alterações nas estruturas municipais de gestão do desenvolvimento social, estimulada por exigência federal de aprimoramento de capacidade organizacional para gerenciar e executar os recursos disponibilizados para o desenvolvimento social no nível municipal. Uma rica fonte de dados para explorar essa dimensão das capacidades institucionais da área é fornecida pelo Suplemento de Assistência Social da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), realizada pelo IBGE. Esta base de dados é explorada na terceira seção deste capítulo.

Este capítulo está dividido em três seções. A primeira apresenta o desenvolvimento institucional recente da área da assistência social em Salvador, com ênfase nas instituições criadas para a implementação do PBF e do Cadastro Único no município. De maneira similar, a segunda seção apresenta as transformações no campo da assistência social em São Paulo, com destaque para os diversos programas de transferência de renda que são operados nessa cidade. A terceira seção explora mais diretamente as capacidades institucionais presentes no plano municipal para operar a política de assistência social, a partir de dados do suplemento de assistência social da MUNIC de 2005 e 2009.

#### **4.1 Assistência social e programas de transferência de renda em Salvador**

Até recentemente, a cidade de Salvador contava com uma secretaria exclusiva para a assistência social, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza (SEDES). Atualmente, a implementação do Cadastro Único e do PBF ocorre sob a responsabilidade da Secretaria Municipal do Trabalho, Assistência Social e Direitos do Cidadão (SETAD). A SETAD é responsável pela gestão, em Salvador, dos seguintes programas federais: Programa de Atenção Integral à Família (PAIF), PBF, Cadastro Único, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), Serviço Sentinela (atendimento a crianças e adolescentes vítimas de abuso e/ou exploração

sexual), Pró Jovem e Projeto Escola de Fábrica (a inclusão social de jovens de 16 a 25 anos, com renda familiar mensal per capita de até um salário mínimo, que estudam no sistema de Educação Regular ou da Educação para Jovens e Adultos).

Para a operacionalização dos programas que se articulam com o MDS, a cidade conta com os Centros de Referência em Assistência Social (CRAS, no modelo proposto pela regulamentação federal), situados nas localidades de Bairro da Paz, Brotas, Centro, Coutos, Itapagipe, Liberdade, Lobato, Mata Escura, Nordeste de Amaralina, São Cristóvão e Valéria – totalizando 14 unidades atualmente. Segundo o SUAS, compete aos CRAS, situados no nível municipal, orientar as famílias sobre a rede de serviços de assistência existentes nos diversos níveis de governo, bem como fazer a articulação entre as famílias identificadas e as diversas políticas públicas disponíveis.

No interior da SETAD, a Coordenadoria de Gestão de Benefícios (CGB) é a responsável por benefícios eventuais e continuados, como o PBF. A descentralização dos cadastros do PBF começou durante a gestão de Antonio Brito (do PTB, ex-presidente da Santa Casa de Misericórdia e presidente da Fundação João Silveira) à frente da SETAD (janeiro de 2009 a outubro de 2010). Além dos 14 CRAS existentes em Salvador, começaram a ser utilizadas para cadastramento dos potenciais beneficiários as escolas municipais, duas unidades do Sistema Integrado de Atendimento Regional (SIGA) e também as duas Centrais de Informação e Atendimento Social (CIAS). As CIAS são voltadas para o atendimento ao público, sendo responsáveis pelo Cadastro Único e pela gestão do PBF. Nas CIAS são realizadas também palestras informativas sobre o PBF, o Cadastro Único, as condicionalidades e os programas complementares. Na sede das Sete Portas, que conta com 240 funcionários, muitos deles terceirizados, são atendidas em média mil pessoas por dia, com picos de 1500 pessoas por dia. Já a CIAS da Boca do Rio é menor, tem capacidade para atender de 200 a 300 pessoas por dia. Como ficou evidente nas entrevistas realizadas em Salvador, tanto com os gestores da assistência quanto com a população beneficiária do PBF, é a CIAS a principal referência para a população beneficiária do PBF em Salvador – a despeito dos esforços de descentralização e de utilização dos CRAS, cujos funcionários foram treinados para fazer cadastro e atualização cadastral de beneficiários. Também foi criado um canal de atendimento aos beneficiários, o Salvador Atende (156), por meio do qual os beneficiários podem obter informações sobre a situação do benefício e os locais de atendimento.

Além dos programas federais de transferência de renda, como o PBF e o BPC, destacam-se em Salvador os seguintes programas municipais de assistência social:

- **Programa Resgate da Cidadania:** tem como foco o atendimento à população de rua acolhida nas unidades Albergue Noturno e Casa de Pernoite. O programa teve início em 2006 e é mantido com recursos municipais. São cerca de 350 pessoas beneficiadas. É interessante apontar que alguns usuários foram desligados do programa por terem sido inseridos em programas de transferência de renda do governo federal, como o PBF. O Resgate da Cidadania também oferece auxílio financeiro para alguns beneficiários, um repasse de R\$100,00 para custear o pagamento do aluguel de sua moradia. Além disso, procura facilitar o acesso a diversos documentos, tais como RG, CPF e Certidão de Nascimento, a fim de integrar socialmente seus usuários. Atualmente, esse programa foi integrado no âmbito do projeto **Salvador Cidadania**. Esse programa foi criado em 2009 pelo então secretário da SETAD, Antonio Brito, em parceria com o Ministério Público, a Fundação José Silveira e a Prefeitura de Salvador. Começou voltado para a população de rua, e atualmente envolve o encaminhamento da população carente em geral para diversos programas da assistência social – tais como o PBF, o Benefício de Prestação Continuada (BPC), PróJovem, passe do idoso, entre outros –, além de fornecer orientação jurídica.

- **Projeto Prato Popular:** parceria da SETAD com o Grupo Gerdau, o SESI, o Puras e a Pastoral da Criança, que atende famílias com renda per capita mensal de até R\$ 150,00, residentes em São Tomé de Paripe e adjacências. Mediante R\$0,50 por pessoa, a partir dos sete anos de idade, os cadastrados obtêm refeições e participam de cursos de capacitação nos horários alternativos ao almoço. Os beneficiários também são atendidos em suas demandas por documentação, atenção nas áreas de educação e saúde, entre outras atividades.

- **Centro de Convivência do Bairro da Paz:** parceria que começou em 2005 entre a secretaria e a Fundação Alphaville, oferece cursos profissionalizantes de perfil sustentável e atividades que visem a formação cidadã de jovens e adultos da comunidade, contribuindo para o processo educacional dos mesmos. O Centro conquistou o prêmio Top Social da Associação dos Dirigentes de Vendas do Brasil, em maio de 2005.

O Conselho Municipal de Assistência Social de Salvador (CMASS) foi criado em 1996, sendo Antonio Brito seu primeiro presidente. O CMASS foi criado com caráter paritário, participativo, deliberativo e autônomo, sendo o órgão responsável pela

garantia do controle social na área da assistência social em Salvador, ligado à estrutura organizacional da secretaria – inicialmente a SEDES, atualmente a SETAD.

Demais aspectos da estrutura institucional da assistência social em Salvador são explorados na terceira seção, a partir dos dados da MUNIC.

#### **4.2 Assistência social e programas de transferência de renda em São Paulo**

Assim como ocorreu no plano federal, a história da assistência social na cidade de São Paulo é caracterizada por ações fragmentadas e muito dependentes da atuação de entidades beneficentes, com baixo envolvimento estatal (Amâncio, 2008; Yasbek, 2004; Cardoso, 2003). De acordo com Amâncio (2008), a política de assistência social no município de São Paulo foi tradicionalmente exercida por meio de convênios entre a Secretaria de Assistência Social e entidades sociais. Esse cenário começa a mudar somente após a regulamentação dos principais marcos institucionais da área, a Constituição de 1988 e com a Loas em 1993. De todo modo, São Paulo foi uma das últimas cidades a implantar a Loas:

“É sempre oportuno lembrar que São Paulo foi a última capital do país a realizar essa implantação, e as conseqüências desse retrocesso só não foram mais catastróficas pela interferência e organização da sociedade civil mediada pelo Fórum Municipal de Assistência Social na construção de propostas para a área.” (Yasbek, 2004: 16)

O período de grandes transformações institucionais no campo federal não foi acompanhado de mudanças importantes no plano local, notadamente nas gestões de Maluf (1993 a 1996) e Pitta (1997 a 2000), os quais, segundo Yasbek (2004), legaram uma herança de “desmanche” da assistência social. Nesse período, a assistência social em São Paulo ainda era marcada pela fragmentação institucional e ainda era considerada prática secundária, de “plantão social”, sendo conduzida ainda no registro da lógica do “primeiro-damismo”. A autora destaca que não só houve grandes atrasos na regulamentação da Loas na gestão Maluf como a gestão Pitta vetou pontos centrais da Loas: Pitta vetou a criação do Fundo Municipal de Assistência Social e alterou a composição paritária do Conselho Municipal de Assistência Social, que pela Loas deveria incluir entidades, usuários e trabalhadores do setor eleitos por seus pares e representantes do governo indicados pelo prefeito.

O Fundo Municipal de Assistência Social foi regulamentado somente em maio de 2001, na gestão Marta Suplicy (PT). A então secretária da assistência social, Aldaíza Sposati, propôs a emenda que reformulou a Lei Orgânica do Município, explicitando as competências da política de Assistência Social no município de acordo com a Constituição Federal e com a Loas. Assim, a assistência social como política pública é algo recente na cidade: "Ou seja, a assistência social reconhecida pela gestão municipal como política pública de responsabilidade do Estado e ordenada a partir do comando único é algo muito recente na cidade." (Amâncio, 2008: 6-7).

Na gestão Marta Suplicy, inicia-se o programa de transferência de renda sob responsabilidade municipal, o Renda Mínima. Na verdade, o Programa de Garantia de Renda Mínima foi criado em 1998, pela Lei Municipal 12.651, de 6 de maio de 1998, porém só foi regulamentado pelo Decreto Municipal nº 40.400, 05 de abril de 2001, na gestão de Marta Suplicy (2001-2005). Iniciou-se então em 2001 o cadastramento e o pagamento de benefícios às famílias com renda familiar de até três salários mínimos e com filhos na faixa etária de 0 a 14 anos que freqüentavam creches ou escolas (PMSP/SMADS, 2006). A aferição da renda familiar deveria ser realizada no período das matrículas escolares, e o pagamento dos benefícios deveria ser interrompido se a freqüência escolar fosse inferior a 90%. Estavam previstos também convênios com entidades de direito público ou privado para acompanhamento, execução, avaliação e fiscalização do programa (Lei 12.651).

No Decreto 40.400, que regulamentou a primeira versão do programa de renda mínima da cidade de São Paulo, a prefeita Marta Suplicy justificava a relevância do programa considerando "a situação de penúria em que vivem milhares de famílias em nosso município, em virtude da inadequada distribuição de renda, agravada pelo desemprego, que atinge drasticamente grande número de crianças e adolescentes em fase de formação física e intelectual." (Decreto 40.400 de 05 de maio de 2001). Desse modo, assim como em outras experiências locais de transferência de renda, era central a dimensão da promoção do ingresso e permanência das crianças na rede escolar.

Em 2002, a Lei Municipal 13.265 (de 02 de janeiro de 2002) e o Decreto Municipal 41.836 ampliaram a faixa etária das crianças e adolescentes para 0 a 16 anos incompletos e estabeleceram como critério para inclusão no programa que a renda familiar per capita fosse inferior a meio salário mínimo. Além de alterar o cálculo do benefício, estabelecia, ainda, um valor máximo de um salário mínimo e um décimo para pagamento do benefício.

Atualmente, o Renda Mínima está disciplinado pela Lei Municipal nº 14.255 de 28 de dezembro de 2006, e regulamentado pelo Decreto Municipal 50.153 de 28 de outubro de 2008. O programa tem como objetivos principais assegurar a melhoria das condições de vida do grupo familiar, por meio da concessão de benefício financeiro; promover o acesso do grupo familiar à rede socioassistencial do território do município; estimular a frequência escolar; fortalecer os vínculos familiares e a convivência comunitária. As famílias devem ser residentes e domiciliadas no Município de São Paulo há no mínimo dois anos; ter renda bruta *per capita* mensal inferior ou igual a R\$ 175,00; ter filhos e/ou dependentes, sendo, pelo menos um deles com idade inferior a 16 anos; ter filhos e/ou dependentes com idade entre seis e quinze anos, matriculados em escola pública ou particular com 100% de bolsa, com frequência mensal igual ou superior a 85%; possuir carteira de vacinação atualizada dos filhos e/ou dependentes menores de 07 anos. As famílias interessadas em se cadastrar devem procurar o CRAS da região onde residem. Maiores detalhes sobre o processo de cadastramento para os programas de transferência de renda em São Paulo são apresentados no Capítulo 6.

É importante destacar que o Renda Mínima surgiu na Secretaria do Trabalho, Desenvolvimento Social e Solidariedade – cujo secretário à época era o economista Márcio Pochman –, portanto debatido e elaborado por economistas, fora do campo da assistência social. Os programas federais de transferência de renda existentes à época – Bolsa Escola, PETI e BPC – ficavam a cargo da Secretaria de Assistência Social (SAS), à época sob comando da assistente social Aldaíza Sposati. Desse modo, os problemas de coordenação e integração dos diversos programas são evidentes desde o início. Yasbek (2004: 23) comenta esses problemas à época da gestão Marta Suplicy:

“Este desenho institucional dos Programas de Transferência de Renda (operacionalizados em duas Secretarias Municipais) vai confrontar a definição legal segundo a qual a área da Assistência Social deve ter um comando único, enquanto estratégia e condição fundamental para o bom resultado do andamento do sistema e para que se evitem ações sobrepostas, pulverizadas, descontínuas e sem impacto ou efetividade.”

De acordo com Yasbek, a fragmentação da política social em duas secretarias reforçava uma perspectiva restritiva da assistência social também na gestão Marta Suplicy. Evidencia-se assim um cenário de fragmentação desde o início dos programas de transferência de renda em São Paulo. Essa fragmentação inicial, que estimulava o insulamento dos programas de transferência em uma secretaria à parte da assistência, certamente produziu efeitos duradouros no campo, dificultando uma visão mais



integrada da assistência e colocando obstáculos – organizacionais, valorativos, entre outros – para a articulação dos programas de transferência no escopo mais amplo da área da assistência.

Esse descompasso amplia-se ainda mais quando Aldaíza Sposati estabelece convênio, em junho de 2002, com a Secretaria Estadual da Assistência e Desenvolvimento Social (Seads) para desenvolvimento do programa estadual de transferência de renda, o Renda Cidadã, que antes era executado no município de São Paulo pela secretaria do trabalho (Pochmann, 2004).

O Programa Renda Cidadã foi criado pelo Decreto Estadual n.º 42.826, de 21 de janeiro de 1998 e alterado pelo Decreto Estadual n.º 45.632, de 16 de janeiro de 2001, durante a gestão de Geraldo Alckmin (2001-2006), do PSDB. Esse programa estadual, cuja execução está a cargo dos municípios, tem como público-alvo famílias que residem em bolsões de pobreza<sup>63</sup>, com renda familiar mensal per capita de até R\$ 100,00, priorizando mulheres chefes de família. O programa oferece benefício financeiro e ações sócio-educativas que têm como objetivo a geração de renda para famílias do interior e da região metropolitana em situação de risco social. A Seads sugere que os cadastramentos sejam realizados por meio de visita domiciliar, e há cotas de beneficiários. Para ser elegível para cadastramento, a família deve residir em área caracterizada como bolsão de pobreza e ser residente no município há, no mínimo, dois anos. Ao contrário do PBF, o Renda Cidadã prevê a verificação da renda das famílias<sup>64</sup>, por meio de carteira de trabalho e Holerite recente, no caso daqueles que têm trabalho formal. O extrato do INSS também é verificado para aferição do recebimento de algum tipo de aposentadoria ou auxílio-doença. Como condicionalidades, além da manutenção da moradia no município, o programa prevê participação em ações sócio-educativas, de

---

<sup>63</sup> O Renda Cidadã priorizou no cadastramento as famílias residentes em “bolsões de pobreza” ou áreas de maior vulnerabilidade, definidas a partir de metodologia desenvolvida pela Fundação Seade (Índice Paulista de Vulnerabilidade Social – IPVS). Ou seja, em sua própria concepção está contemplada a dimensão territorial da pobreza.

<sup>64</sup> Além da renda, há ainda critérios de priorização de seleção: família com o chefe ou o provedor desempregado; família chefiada prioritariamente por mulher; família com maior número de crianças e adolescentes com idade inferior a 15 (quinze) anos; família com adolescentes cumprindo medida sócio-educativa; família com membro vindo do sistema penitenciário ou em situação de privação de liberdade; família com integrante portador de deficiência incapacitado para o trabalho; família com integrante idoso com mais de 60 (sessenta) anos de idade. Desde 2005, as famílias dos internos da Fundação Casa (antiga Febem) também foram incluídas no programa.

geração de renda e outras atividades sugeridas, além de ter condicionalidades ligadas à área de educação – crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos devem ter frequência escolar mínima de 75% – e de saúde – crianças de 0 a 7 anos devem manter sua carteira de vacinação atualizada.

Atualmente, o valor do benefício é de R\$ 60,00 por mês, sendo recebido no Banco do Brasil (que comprou o banco estadual, a Nossa Caixa). Esse valor é fixo e pode ser complementado por recursos de programas municipais ou federais, desde que, para as famílias que já sejam beneficiárias de outro programa de transferência direta de renda da esfera federal, a soma dos benefícios não ultrapasse R\$ 95,00 (SMADS, 2010). Assim como no caso do Renda Mínima, o tempo máximo de permanência no Renda Cidadã é de 24 meses. Mas, no caso do Renda Cidadã, há uma avaliação técnica da família após o 12º mês para aferir se o benefício poderá ser prorrogado por mais 12 (doze) meses.

Percebe-se assim que, apesar de aparentemente similares, os três programas de transferência de renda operados na cidade de São Paulo – o Renda Mínima, o Renda Cidadã e o PBF – possuem critérios de focalização, de elegibilidade e condicionalidades distintos. A falta de integração das estratégias de cadastramento destes programas, bem como dos bancos de dados responsáveis pela sua sistematização e ainda dos diferentes cartões para recebimento dos benefícios, coloca desafios imensos não só à secretaria de assistência social, mas também aos potenciais beneficiários.

A Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) – antiga Secretaria Municipal de Assistência Social (SAS) – só se tornou responsável pela gestão da política municipal de transferência de renda a partir de 1º de janeiro de 2005 (PMSP/SMADS, 2006). A reorganização da secretaria definiu a Coordenadoria dos Programas de Transferência de Renda (CPTR) como a responsável pela gestão e execução dos três programas de transferência, o Renda Mínima, o Renda Cidadã e o PBF. Atualmente, os diversos programas de transferência estão sob responsabilidade da Coordenadoria de Gestão de Benefícios (CGB).

Somente a partir de 2005, nas gestões José Serra e Gilberto Kassab, o município ingressou no SUAS, habilitado na Gestão Plena, atendendo aos requisitos formais previstos na NOB (Arregui et al., 2007). Em maio de 2007 a Secretaria deu início ao processo de reestruturação para se adequar ao SUAS. A SMADS tem a maior rede sócio-assistencial da América Latina, atendendo diariamente cerca de 162 mil pessoas, segundo informações presentes no site da secretaria. Há 31 CRAS (Centros de

Referência em Assistência Social) na cidade de São Paulo, sendo essas as unidades responsáveis pelo cadastramento dos beneficiários dos programas de transferência de renda.

Tanto o Renda Mínima quanto o Renda Cidadã continuam a ser operados na cidade de São Paulo ao lado do PBF. Porém, é possível observar algumas dificuldades na articulação entre os programas locais e o nacional. Em São Paulo, os valores dos programas são complementares se a família é também beneficiária do Renda Mínima ou Renda Cidadã, por conta da legislação do Renda Mínima. De acordo com o site da SMADS:

“Do valor a ser pago pelo Programa Renda Mínima, a legislação prevê o desconto do valor recebido pelos outros programas (Bolsa Família ou Renda Cidadã). Esta é uma importante integração entre os programas municipal, estadual e nacional de transferência de renda para melhorar a aplicação do dinheiro público possibilitando o atendimento a um maior número de famílias.” (SMADS, 2010, acesso em 03/11/2010).

Contudo, os programas são operados por meio de cartões magnéticos e bancos distintos (Banco do Brasil no caso do Renda Mínima e também do Renda Cidadã, e Caixa Econômica Federal, no caso do PBF). No caso do Renda Cidadã, o valor do benefício é fixo, mas não pode ultrapassar R\$95,00 quando há cumulatividade de benefícios. Em suma, esses diferentes critérios e lógicas de operação dos benefícios certamente podem causar transtornos para os beneficiários, além de evidenciarem que ainda há desafios a serem enfrentados na implementação dos programas, referentes especialmente à articulação dos diferentes tipos de programas desenvolvidos.

Na próxima seção, são apresentadas diversas dimensões relativas às capacidades institucionais das secretarias de assistência social de Salvador – cujo órgão gestor atualmente é a SETAD – e São Paulo (política sob responsabilidade da SMADS), de modo comparativo com os resultados observados para o Brasil como um todo.

### **4.3 Capacidades institucionais locais na área da assistência social**

Esta seção apresenta as principais dimensões que caracterizam a capacidade institucional dos órgãos gestores da assistência social nos municípios de Salvador e São Paulo, com ênfase nos recursos humanos, infra-estruturais, logísticos e técnicos para a

operação dos programas de transferência de renda. De modo a fornecer parâmetros de comparação, são apresentadas também as características gerais dos órgãos da assistência social no conjunto dos municípios brasileiros, com ênfase nos maiores municípios, aqueles com mais de 500 mil habitantes.

Uma excelente fonte de dados para explorar as capacidades institucionais locais é a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC). Esta pesquisa é realizada pelo IBGE na totalidade dos municípios brasileiros, tendo sido realizada em 1999, 2001, 2002, 2004, 2005, 2006, 2008 e 2009<sup>65</sup>. O objetivo principal dessa pesquisa é analisar a fundo diferentes aspectos da gestão municipal, incluindo informações sobre a estrutura, dinâmica e funcionamento das instituições públicas municipais, compreendendo também diferentes políticas e setores que envolvem o governo municipal (IBGE, 2006, p.16). Ou seja, é uma fonte de dados importante para explorar algumas das principais questões que orientam este trabalho.

Considerando especificamente a área da assistência social, dois levantamentos foram realizados, um em 2005 e outro em 2009. Esses dois levantamentos consideraram a centralidade das capacidades institucionais locais para o desenvolvimento da área da assistência: “O desenvolvimento deste sistema [particularmente do SUAS] pressupõe o conhecimento e a capacidade institucional e técnica das secretarias municipais, e das instâncias de controle social operando localmente.” (IBGE, 2010, p. 13). Como definido na Constituição de 1988 e na Loas, a gestão da assistência social no nível municipal implica, para além da execução da política de assistência social, a formulação da Política Municipal de Assistência Social, o co-financiamento da política, a elaboração do Plano Municipal de Assistência Social, organização da rede municipal de proteção social, supervisão, monitoramento e avaliação das ações locais, entre outros aspectos avaliados nas pesquisas (IBGE, 2010).

A grande maioria das questões e a metodologia empregada nos dois suplementos da MUNIC são comparáveis, apesar de a MUNIC de 2009 ter considerado mais dimensões da área da assistência, como será detalhado. Essas pesquisas constituem a

---

<sup>65</sup> As informações primárias são fornecidas pela prefeitura, geralmente a partir de entrevistas pessoais para preenchimento dos questionários. No caso dos suplementos de assistência social, as informações foram obtidas junto ao órgão gestor da assistência no município (IBGE, 2006).

principal fonte de informações deste capítulo, que também são complementadas com informações oriundas de outras fontes bibliográficas e também pelas entrevistas realizadas com gestores municipais da assistência social em São Paulo e Salvador, apresentadas em maior detalhe no Capítulo 6.

Em 2005, a MUNIC foi a campo com dois questionários, o questionário básico, com 11 blocos, e o Suplemento de Assistência Social, com 12 blocos, coletando informações entre novembro de 2005 e abril de 2006 nos 5.564 municípios existentes à época. O questionário básico abordou diversos temas relativos à administração pública municipal. Já o Suplemento de Assistência Social, que aqui nos interessa, abordou: estrutura administrativa municipal na área de assistência social; legislação municipal relativa ao setor; fonte de recursos públicos para assistência social; sistema de informação do órgão gestor; articulação institucional em assistência social; capacidade e natureza dos atendimentos efetuados, convênios e parcerias; ações, projetos e programas na área; e entidades públicas municipais de assistência social (IBGE, 2006). Essa pesquisa foi realizada antes da elaboração da Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB SUAS 2005, que definiu as regras gerais para a implementação do SUAS. Desse modo, muitas questões importantes para aferição do grau de implementação do SUAS só começaram a ser pesquisadas a partir da MUNIC de 2009.

A MUNIC 2009, que analisou informações gerais sobre a administração pública municipal de 5.565 municípios, continha um questionário básico com 18 blocos e um Suplemento de Assistência Social com dez blocos. Esse suplemento visava mapear a gestão pública da área e obter informações sobre a oferta de serviços da assistência social, permitindo a comparação com os dados obtidos no suplemento de 2005. Novamente, as prefeituras foram as principais responsáveis pelas informações declaradas na pesquisa, realizada entre maio e setembro de 2009 (IBGE, 2010).

A seguir, são apresentadas as principais dimensões da gestão da assistência no Brasil como um todo, com ênfase nos maiores municípios, e em Salvador e São Paulo.

#### 4.3.1 Órgão Gestor da Assistência

Os dados da MUNIC 2005 mostraram que 99,7% dos municípios brasileiros possuíam algum tipo de estrutura organizacional para tratar da política de assistência

social, considerando secretarias exclusivas e compartilhadas. Considerando a existência de órgão *exclusivo* para a assistência, este estava presente em 58,8% dos municípios brasileiros, e em 62,8% dos municípios com mais de 500 mil habitantes. Entre os municípios com secretarias compartilhadas, a assistência social tendia a estar junto das secretarias de saúde (52,8% dos casos de compartilhamento) e de trabalho (34,4% dos casos), além de diversas outras secretarias, como abastecimento, segurança alimentar, etc.

Em 2009, mesmo com novos prefeitos, não houve alterações significativas: quase a totalidade dos municípios possuía alguma estrutura para tratar da assistência social, sendo que 70,1% dos municípios contavam com secretaria exclusiva para a área – um aumento significativo em relação a 2005 (58,8%). As secretarias exclusivas continuavam mais presentes, em termos relativos, nos municípios com mais de 500 mil habitantes (72,5%). A partir do elevado percentual de secretarias exclusivas, percebe-se uma valorização desta política do ponto de vista da gestão municipal. Considerando a complexidade cada vez maior da gestão da política de assistência social, especialmente em um contexto no qual o governo federal estimula a integração crescente dos programas de transferência de renda no interior da assistência, faz cada vez mais sentido contar com uma estrutura organizacional própria para a política. Isso é particularmente verdadeiro no caso dos maiores municípios, aqueles com mais de 500 mil habitantes, nos quais só os programas de transferência de renda já apresentam considerável gigantismo e demandas particulares – especificadas nos diversos mecanismos de coordenação federal já discutidos – que absorvem boa parte dos recursos humanos, como será apresentado no Capítulo 6. No caso das secretarias compartilhadas, as mais freqüentes em 2009 eram saúde e trabalho, assim como observado em 2005.

No caso específico de Salvador, em 2005 o município contava com secretaria exclusiva para a área de assistência social, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SEDES). Em 2009 o município não mais possuía uma secretaria exclusiva para a área de assistência, sendo a secretaria compartilhada com a área de trabalho: a SEDES transforma-se em SETAD, Secretaria Municipal do Trabalho, Assistência Social e Direitos do Cidadão. Essa tendência é contrária àquela indicada pelos dados da MUNIC para o conjunto do país no período 2005-2009, que apontavam um aumento das secretarias exclusivas. Por sua vez, São Paulo contava com secretaria exclusiva da assistência social em 2005 e em 2009, a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS).

Os suplementos da MUNIC procuraram ainda avaliar a infra-estrutura dos órgãos gestores da assistência nos municípios brasileiros. Em 2005, verificou-se que em 72,7% dos municípios o órgão gestor possuía linha telefônica. Somente em 3,3% dos municípios não havia nenhum computador em funcionamento, todos eles municípios com menos de 50 mil habitantes. Em 88,9% dos municípios, havia conexão à internet no órgão gestor da assistência e 46,8% dos municípios contam com sistema para gerenciamento de programas e ações da área da assistência – sistemas estes que tendem a se concentrar nos municípios com mais de 500 mil habitantes.

Em 2009, há um pequeno decréscimo na proporção de municípios nos quais o órgão gestor da assistência possuía linha telefônica. Por outro lado, há um aumento na proporção de municípios com computadores nos órgãos gestores da assistência social – de 97,1% para 99,3% dos municípios. Houve também um crescimento expressivo do acesso à internet, que passou de 88,8% para 98,0% dos municípios. Em 2009 também foi pesquisada, de maneira mais detalhada, a existência de sistemas informatizados desenvolvidos ou adquiridos como ferramenta de gestão, visando à coordenação da política e a gestão dos serviços sócio-assistenciais – excluindo-se aplicativos da Rede SUAS, editores de textos, planilhas eletrônicas, de geração de apresentações, entre outros softwares. Verificou-se que apenas 32,6% dos municípios brasileiros contavam com esses tipos de sistemas em 2009, proporção que tendia a ser maior nos municípios com mais de 500 mil habitantes e também na região Sudeste. Os sistemas informatizados mais utilizados estavam voltados para o acompanhamento do atendimento oferecido aos usuários, acompanhamento de serviços de programas assistenciais, bem como informações sobre o perfil dos usuários e informações sobre a rede sócio-assistencial do SUAS.

De modo geral, tanto em 2005 quanto em 2009, há mais recursos de infra-estrutura nos municípios mais populosos. Isso é confirmado nos casos de Salvador e São Paulo. Em 2005, o órgão gestor da assistência em Salvador contava com mais de 10 linhas telefônicas e computadores com acesso à internet por meio de banda larga. A secretaria possuía e-mail para contato, mas não contava com página de acesso na internet. Havia sistema de gerenciamento, mas apenas para registro e inscrição de

entidades sociais. Em 2009 a situação da infra-estrutura no órgão gestor da assistência continuava muito similar a 2005. A secretaria possuía e-mail para contato e também página de acesso na internet<sup>66</sup>. Por outro lado, foi declarada em 2009 a inexistência de sistema informatizado para gerenciamento da política. Porém, informações obtidas por meio de entrevistas com gestores locais da assistência em Salvador indicam a disponibilidade de sistemas de gerenciamento para os beneficiários de programas de transferência de renda, localizados não na sede da SETAD, mas nos CIAS, órgãos responsáveis pelo cadastramento dos beneficiários de programas de transferência.

São Paulo também já possuía boa infra-estrutura em 2005, uma vez que a SMADS contava com mais de 10 linhas telefônicas e computadores com acesso à internet por meio de banda larga. Assim como em Salvador, a secretaria possuía e-mail para contato, mas não contava com página de acesso pela internet. Havia sistema de gerenciamento para diversas atividades da secretaria<sup>67</sup>. Assim como em Salvador, os dados da MUNIC 2009 mostram a manutenção de uma boa infra-estrutura em termos de presença de linhas telefônicas, computadores e acesso à internet por meio de banda larga. Em 2009 já havia página de acesso na internet, e consultas ao site mostraram que este disponibiliza informações úteis ao público em geral – tipos de programas sociais existentes, critérios para cadastramento em diversos programas sociais, etc. Contudo, várias pesquisas mencionadas no site não são de ampla divulgação ao público, como pude constatar em entrevistas com gestores em São Paulo<sup>68</sup>.

#### 4.3.2 Recursos Humanos

---

<sup>66</sup> Porém, visitas ao site indicado demonstram tratar-se mais de um site para organização interna das diversas áreas da secretaria, com seus respectivos responsáveis e meios de contato, do que um site para disponibilização de informações úteis ao público em geral; já o site da própria prefeitura de Salvador apresentava mais informações referentes à área da assistência, inclusive informações sobre o cadastramento no PBF.

<sup>67</sup> Descrição do perfil dos usuários, para acompanhamento do atendimento oferecido aos mesmos, para acompanhamento de programas, para integração de setores conveniados e para informações sobre a rede de atendimento; não havia sistema para cadastramento de entidades sociais.

<sup>68</sup> Tanto Wladimir Prado quanto Maria Rita Freitas, do Observatório de Políticas Sociais (OPS) da SMADS, mencionaram a realização de uma série de estudos internos sobre os programas de transferência e demais serviços e benefícios da assistência, mas esses produtos raramente são divulgados para um público mais amplo.



Segundo a MUNIC, aproximadamente 140 mil pessoas estavam empregadas na área da assistência em 2005. A média de pessoas na área da assistência em todo o país era de 25 pessoas por município, variando bastante e aumentado de acordo com o tamanho do município. Municípios com mais de 500 mil habitantes tinham, em média, 619 pessoas trabalhando na área em 2005. Em 2009, com mais de 182 mil servidores, o pessoal ocupado na área da assistência social representava 3,2% de todo o pessoal ocupado nas administrações públicas municipais<sup>69</sup>.

Em 2005, destacavam-se também os elevados percentuais de pessoas contratadas em regimes mais flexíveis, especialmente pessoal comissionado e pessoal sem vínculo permanente na área da assistência. A presença de pessoal comissionado é um pouco menor nos municípios com mais de 500 mil habitantes – sendo mais importante a participação relativa dos celetistas –, mas nestes municípios é menor a participação de pessoas da área da assistência social em relação ao total do pessoal na administração pública. Em 2009 não houve alterações significativas na estrutura trabalhista por vínculo empregatício no conjunto dos municípios: o conjunto de estatutários reúne o maior número de servidores registrados, seguidos pelos sem vínculo permanente, os somente comissionados, os celetistas e, em última posição, os estagiários.

Considerando a escolaridade dos gestores da assistência – ou seja, os próprios secretários de assistência nos casos em que há secretaria exclusiva ou coordenadores equivalentes nas secretarias compartilhadas –, a maioria possuía ensino superior completo, tanto em 2005 (52,1%) quanto em 2009 (58,9%). Esse padrão se repetia em todas as regiões do país, destacando-se, em 2009, a região Sudeste, por apresentar a maior presença proporcional de gestores da assistência social com ensino superior completo – situação presente em 69,1% dos municípios daquela região. Em 2009, no caso dos municípios com mais de 500 mil habitantes, a proporção de municípios cujos

---

<sup>69</sup> No plano federal, estudo de Souza (2010, p.13) destaca que a política de transferência de renda conta com burocracia profissionalizada e bem remunerada. Ao contrário dos demais ministérios que formulam e implementam políticas sociais, a autora mostra um crescimento nos números absoluto e relativo de servidores alocados no (MDS). Pode-se considerar que este resultado é relativamente esperado, uma vez que o MDS é o mais recente dos ministérios analisados pela autora. Por outro lado, autores como Fleury (2007) destacam que a burocracia mais tradicional da assistência social ficou alijada do MDS. Desse modo, cabe analisar com cautela esse processo de profissionalização da burocracia federal e quais seus possíveis impactos do ponto de vista da integração dos programas de transferência com a política da assistência.

gestores da assistência possuíam ensino superior ou pós-graduação chegava a 80,0%. Mesmo no caso dos demais funcionários da assistência social que não os gestores, é interessante notar que o pessoal da área da assistência social possuía o alto grau de instrução em comparação com outras áreas da administração pública tanto em 2005 quanto em 2009.

Em 2009, a MUNIC averiguou a persistência do “primeiro damismo” na área da assistência, verificando os municípios nos quais a primeira dama era a responsável pela área. Isso ocorreu em 24,3% dos municípios brasileiros, sendo que 47,4% dessas gestoras possuíam o ensino superior completo e/ou pós-graduação. Destaca-se o fato de 17,5% dos municípios com mais de 500 mil habitantes apresentarem a primeira dama como a gestora da assistência social. Este não era o caso dos municípios de Salvador e São Paulo nem em 2005 nem em 2009.

Em 2005, Salvador contava com 286 pessoas ocupadas na área da assistência social, desempenhando as mais diversas funções, não especificadas na pesquisa. Destes, 48,6% eram estatutários, 48,2% eram celetistas e somente 3,2% eram comissionados. Considerando a escolaridade dos estatutários, 36,0% tinham ensino fundamental completo, 38,1% o ensino médio e 25,9% nível superior. Entre os celetistas, 10,9% tinham ensino fundamental completo, 66,0% o ensino médio e 23,2% nível superior. Já entre os comissionados, a maioria (55,5%) tinha ensino superior. O gestor da área tinha pós-graduação. Entre aqueles com nível superior e pós-graduação (74 casos), a imensa maioria (83,8%) tinha formação em Assistência Social.

É interessante notar que, em 2009, Salvador tinha um número bem inferior de pessoas ocupadas na assistência, 112, contra 286 em 2005. Muito provavelmente, a eliminação da secretaria exclusiva para a área e a junção da assistência com a secretaria do trabalho contribuiu para essa redução de pessoal. Porém, como veremos no Capítulo 6, funcionários terceirizados foram contratados para o cadastramento de beneficiários do PBF nas CIAS, o que provavelmente não consta nas informações da MUNIC. Considerando o tipo de vínculo trabalhista, a grande maioria do pessoal era estatutária (78,6%), seguida por estagiários (15,2%) e comissionados (5,3%). Considerando a escolaridade da categoria de maior relevância, os estatutários, 29,5% tinham ensino fundamental completo, 34,1% o ensino médio completo e 36,4% nível superior. Entre os comissionados, a maioria (66,7%) tinha nível superior. Em 2009, o gestor da área também tinha pós-graduação, com formação em Administração. Entre os 36

funcionários com nível superior ou pós-graduação, 77,8% eram assistentes sociais, seguidos por terapeutas ocupacionais (5,5%) e por psicólogos (5,5%).

Infelizmente, no caso de São Paulo, muitas informações relevantes constavam como ignoradas na MUNIC 2005. Assim, não temos o número total de pessoas ocupadas na área da assistência social, e muito menos a informação por vínculo empregatício. Só conseguimos informações no caso daqueles que tiveram a escolaridade declarada. Desse modo, entre os 1.164 funcionários estatutários com declaração de escolaridade, 25,7% tinham ensino fundamental, 39,3% ensino médio e 35,0% nível superior. O perfil e o número de celetistas era totalmente ignorado. No caso dos 149 comissionados com informação de escolaridade, a imensa maioria (93,4%) tinha curso superior. Entre os 302 funcionários com ensino superior ou pós-graduação, destacavam-se os assistentes sociais (53,0%) e os psicólogos (9,3%). O gestor da assistência social também possuía pós-graduação em 2005.

Em 2009 as informações estavam muito mais completas, e indicavam 1.432 pessoas ocupadas na área da assistência em São Paulo, sendo 85,5% como estatutários e 14,5% como comissionados. Entre os estatutários, 19,4% tinham ensino fundamental completo, 29,5% ensino médio completo, 36,6% tinham nível superior e 14,5% tinham pós-graduação. Assim como em Salvador, a grande maioria dos comissionados (86,9%) tinha nível superior em 2009. Entre o pessoal com nível superior ou pós-graduação (806 casos em 2009), continuavam destacando-se os assistentes sociais (42,3%), seguidos por psicólogos, com 13,4%. O gestor da assistência social também possuía pós-graduação em 2009.

#### 4.3.3 Legislação e Instrumentos

Os dois suplementos da MUNIC procuraram verificar se as ações de assistência social estão disciplinadas por instrumentos que regulem e normatizem procedimentos, estratégias e o processo participativo da assistência social. Isso porque os municípios podem estabelecer normas e disposições legais, criando obrigações e direitos, instituindo organizações, mecanismos e instrumentos para a ação da assistência social, tanto através de leis votadas pelas Câmaras Municipais, como por meio de regulamentos do Executivo.

Em 2005, evidenciou-se a relevância da descentralização da política de assistência mesmo no âmbito da normatização legislativa, uma vez que 97,1% dos municípios dispunham de pelo menos um artigo sobre a área da assistência social na Lei Orgânica Municipal – percentual que chegou a 100% no caso dos municípios com mais de 500 mil habitantes. Em 2009, esse cenário permaneceu praticamente estável.

A MUNIC 2005 também procurou analisar a existência de diversos órgãos da assistência social regulamentados no âmbito municipal: o Conselho Municipal de Assistência Social, o Fundo Municipal de Assistência Social, a Política Municipal de Assistência Social, os padrões e parâmetros para a oferta de serviços de assistência (normatização para formulação e gestão da política de assistência), os programas, projetos e ações da assistência e, por fim, a concessão de incentivos fiscais para entidades da assistência social. No caso dos Conselhos e dos Fundos – obrigatoriamente criados por lei –, verificou-se que estes estavam regulamentados por instrumentos legais municipais em 98,8% e 91,2%, respectivamente, dos municípios, atingindo 100% no caso dos municípios com mais de 500 mil habitantes. No caso dos demais órgãos, a maior regulamentação municipal foi encontrada, em 2005, no caso dos projetos, programas e ações, regulamentados por 75,4% dos municípios. Em 2009, o cenário das regulamentações permaneceu praticamente estável.

Conforme definido pela Política Nacional de Assistência Social e de acordo com a Loas, cada município deve elaborar seu Plano Municipal de Assistência Social, definindo as diretrizes e prioridades de ação para a área. O Plano constitui assim um instrumento estratégico para a política e para a consolidação do SUAS, devendo ser monitorado e avaliado, de modo a permitir o aprimoramento dos projetos, políticas e ações. Em 2005, 91,4% dos municípios brasileiros contavam com Plano Municipal de Assistência Social, percentual que novamente tendia a aumentar de acordo com o porte populacional do município; entre os municípios que tinham o Plano, 96,2% o avaliavam e monitoravam, um percentual bem elevado.

Em 2009, o percentual dos municípios com Plano Municipal de Assistência Social passou para 93,1%, sendo que houve acréscimo nos municípios com mais de 500 mil habitantes. A MUNIC de 2009, preocupada com a implementação da NOB-SUAS 2005, detalhou muito mais as informações referentes ao Plano Municipal de Assistência Social. A avaliação e o monitoramento do Plano foram desagregados: a avaliação do Plano era realizada anualmente em 88,8% dos municípios brasileiros e o monitoramento era realizado anualmente em 84,5% dos municípios. Na maioria dos municípios, o

Conselho Municipal de Assistência era o órgão responsável pela avaliação e o monitoramento.

No caso de Salvador, a MUNIC 2005 indicou que a lei orgânica tratava da área da assistência, além de haver outros órgãos sob regulamentação de legislação municipal, tais como o Conselho Municipal de Assistência Social, o Fundo Municipal de Assistência Social e a Política Municipal de Assistência Social, além de outros projetos e programas específicos da área. Contudo, padrões e parâmetros para a assistência social, além de concessões de incentivos fiscais, não estavam regulamentados em 2005. Este cenário permanece o mesmo em 2009. Salvador contava com Plano Municipal de Assistência Social já em 2005, sendo este monitorado e avaliado anualmente. Em 2009, foi declarado que o Plano Municipal de Assistência Social era avaliado anualmente tanto pelo Conselho Municipal quanto pelo órgão gestor da assistência. Já o monitoramento do Plano era realizado com frequência bimestral por ambos os órgãos.

Em 2005, São Paulo contava com regulamentação da assistência social na lei orgânica municipal, além de contar com legislação para o conselho e o fundo municipal, com regulamentação para parâmetros de oferta de serviços e também para programas, projetos e ações na área da assistência. Por outro lado, não contava com Política Municipal de Assistência Social ou com regulamentação de concessões de incentivos fiscais a entidades. Em 2009, o cenário em termos de legislação ficou estável, com a importante alteração no caso da Política Municipal de Assistência, que se encontrava regulamentada. Concessões de incentivos fiscais a entidades continuavam não regulamentadas. Considerando o Plano Municipal de Assistência Social, este estava presente em São Paulo já em 2005, sendo este monitorado e avaliado semestralmente. Em 2009, o Plano era avaliado anualmente tanto pelo Conselho Municipal quanto pelo órgão gestor da assistência (SMADS). Seu monitoramento era realizado com frequência trimestral por ambos os órgãos.

#### 4.3.4 Conselhos Municipais

Assim como ocorre no caso de outras políticas sociais, como saúde e educação, os Conselhos Municipais de Assistência Social, previstos pela Loas, visam à participação da sociedade civil na formulação e no controle da política. O conselho é

um órgão colegiado de caráter permanente que tem sua criação, composição, organização e competência fixados por lei.

Já em 2005 havia conselhos municipais de assistência social em 98,8% dos municípios brasileiros, sendo que 94,8% destes tinham caráter deliberativo, isto é, podiam decidir sobre a implantação de políticas e a administração de recursos relativos à sua área de atuação, sendo que este percentual era maior nos municípios mais populosos. Em 98,4% dos municípios brasileiros, a composição dos conselhos era paritária, ou seja, os conselhos eram compostos por partes iguais de representantes do poder público municipal e da sociedade civil, conforme previsto na Constituição Federal e na Loas. As reuniões desses conselhos tendiam a ser mais frequentes nos municípios maiores.

A MUNIC de 2009 apresentou informações mais detalhadas sobre o conselho de assistência social, questionando também o ano de criação do conselho, sua formação, a existência de reuniões nos últimos 12 meses, investigação sobre o caráter do conselho – consultivo, deliberativo, normativo, fiscalizador. Abordou também em maior detalhe o Conselho de Segurança Alimentar, além de verificar a existência do Comitê do Fome Zero<sup>70</sup> e do Comitê de Controle Social do Bolsa Família. Em 2009, permaneceu praticamente estável a elevada proporção de municípios brasileiros com conselho de assistência social. Em relação ao caráter do conselho, registra-se um decréscimo na proporção de municípios com conselhos deliberativos, passando de 94,8% em 2005 para 91,6%, em 2009. No que tange à composição dos conselhos, observou-se um ligeiro aumento na proporção de conselhos não paritários em 2009, porém, destes, 58,0% detinham maior representação da sociedade civil. No caso do Comitê do PBF, 67,6% dos municípios declararam a existência de comitê gestor para o programa em 2009. Quando maior o tamanho do município, mais frequente era a presença do Comitê do PBF.

Em 2005, Salvador possuía Conselho Municipal de Assistência, de caráter deliberativo e composição paritária (representantes de trabalhadores da área da

---

<sup>70</sup> Constituído por representantes do governo e da sociedade civil organizada, orienta a realização e a organização de campanhas de doação de alimentos e a construção da cidadania das famílias que fazem parte dos núcleos do Programa Fome Zero (IBGE, 2010).

assistência, de entidades e organismos da área e representantes de usuários), com representantes eleitos em fórum da sociedade civil e encontros mensais. Estavam presentes no município todos os outros tipos de conselhos municipais pesquisados<sup>71</sup>. Com base nos dados da MUNIC de 2009, ficamos sabendo que o Conselho Municipal de Assistência existe em Salvador desde 1996, mantendo sua composição paritária e tendo caráter consultivo, deliberativo e normativo, mas não fiscalizador. Em 2009, não havia mais Comitê do Fome Zero – indicando também no plano municipal a perda da relevância desse programa –, mas havia Comitê do PBF.

De maneira muito similar, São Paulo possuía em 2005 o Conselho Municipal de Assistência, de caráter deliberativo e composição paritária, com representantes eleitos em fórum da sociedade civil e encontros mensais. Todos os demais tipos de conselhos municipais pesquisados estavam presentes em São Paulo, exceto o Conselho Municipal dos Direitos da Mulher e o Comitê Fome Zero. Com base nos dados da MUNIC de 2009, ficamos sabendo que o Conselho Municipal de Assistência existe em São Paulo desde 1997, tendo caráter consultivo e fiscalizador e composição paritária. Em 2009 também não havia Comitê do Fome Zero, mas havia Comitê do PBF.

#### 4.3.5 Recursos Orçamentários

Os recursos para a assistência social são repassados fundo a fundo, assim como ocorre no caso de outras políticas sociais, como saúde e educação. No caso da assistência social, o Fundo Municipal de Assistência Social é o instrumento de captação e aplicação de recursos para o financiamento de ações na área, tendo como base o Plano Plurianual de Assistência Social. O fundo é de natureza orçamentária e contábil, faz parte da estrutura administrativa do poder executivo, e é constituído de um conjunto de

---

<sup>71</sup> Direitos da Criança e do Adolescente, Tutelar, Segurança Alimentar, Saúde, Educação e Direitos do Idoso, Direitos da Mulher e o Comitê Fome Zero. Somente o Conselho dos Direitos das Pessoas Portadoras de Deficiência não estava presente.

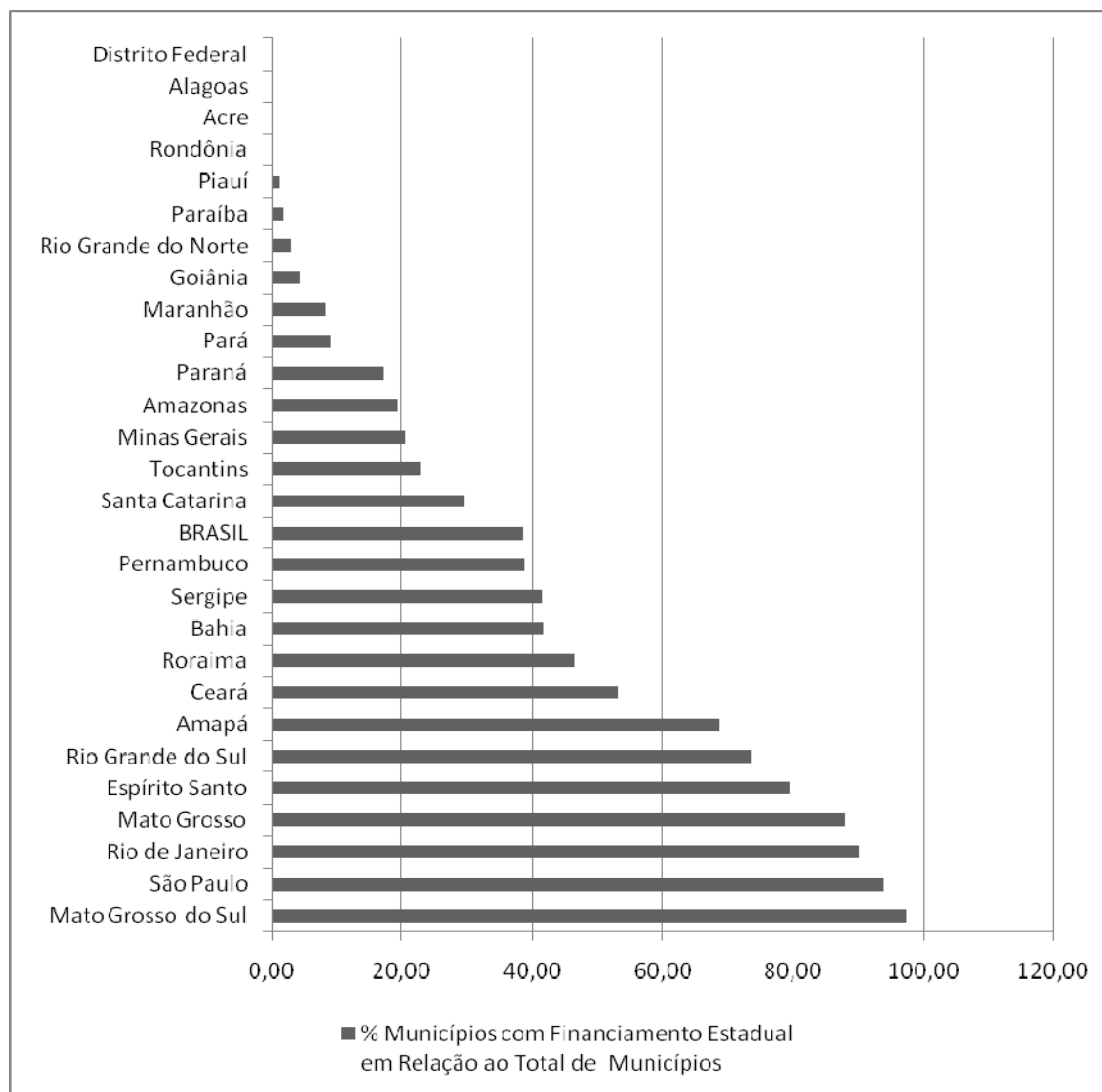
recursos vinculados ou alocados à assistência social para cumprimento de objetivos específicos.

Em 2005, os recursos próprios dos municípios destinados à área da assistência social correspondiam, em média, a 3,1% do total do orçamento municipal. O percentual destinado à função assistência social era maior nos municípios de menor tamanho. No caso dos municípios que contavam com Fundo Municipal de Assistência Social (91,3% do total dos municípios pesquisados), este era unidade orçamentária em 86,4% dos casos. Em 2009, 97,7% dos municípios contavam com o fundo, sendo que este era unidade orçamentária em 91,4% dos municípios. Seguindo o mesmo perfil observado em 2005, quanto maior o tamanho do município, maior a presença do fundo da assistência como unidade orçamentária. Considerando a competência pela ordenação de despesas do fundo, é interessante notar que no período 2005/2009 reduziram-se a responsabilidades dos prefeitos: eram os responsáveis pelo fundo em 58,3% dos municípios em 2005, percentual que passou para 47,6% em 2009. Por outro lado, aumentou o percentual de municípios nos quais os próprios secretários da área da assistência eram os responsáveis pelo fundo (de 33,1% em 2005 para 42,6% em 2009).

A MUNIC 2009 pesquisou ainda a participação dos governos federal e estadual no co-financiamento da área da assistência social nos municípios, informação que não estava presente em 2005. Em 2009, 87,3% dos municípios declararam receber co-financiamento federal e/ou estadual para a função de assistência social, sendo que essas proporções atingiam 100% no caso dos maiores municípios. Os gráficos abaixo, elaborados a partir dos micro-dados da MUNIC, apresentam a proporção de municípios, em cada estado, que contava com co-financiamento estadual (38,4% do total de municípios) e federal (85,2%) para a área da assistência. Há muito mais variação no perfil dos estados no caso do co-financiamento estadual – muito menos comum no conjunto dos municípios – do que o co-financiamento federal, distribuído de maneira mais uniforme no conjunto dos municípios. Nota-se que uma elevada proporção dos municípios do Estado de São Paulo recebe tanto co-financiamento estadual quanto federal para a área da assistência. No caso dos municípios baianos, o co-financiamento federal tem um peso muito maior.

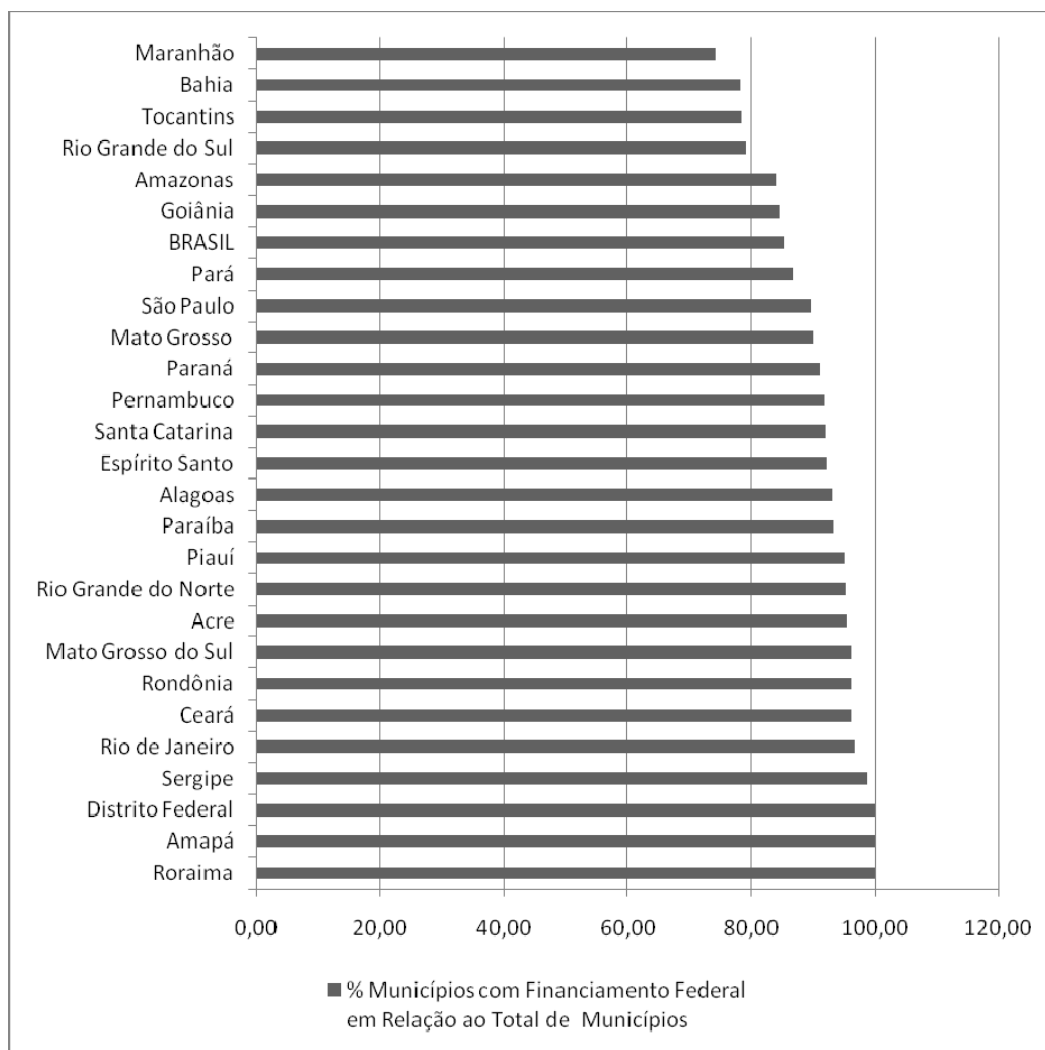
Gráfico 2 – Percentual de municípios com co-financiamento estadual para função assistência social, por Unidade da Federação, 2009





Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE, 2010. Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2009 – Assistência Social.

Gráfico 3 – Percentual de municípios com co-financiamento federal para função assistência social, por Unidade da Federação, 2009



Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE, 2010. Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2009 – Assistência Social.

Em 2005, Salvador contava com Fundo Municipal de Assistência Social e este era uma unidade orçamentária, sendo gerido pelo secretário da assistência. Não havia definição legal do percentual a ser gasto na assistência social, e somente 0,25% do total do orçamento municipal de 2005 estavam previstos para a função assistência social, considerando somente os recursos próprios do município. Em 2009, o fundo continuava a ser uma unidade orçamentária e também não havia definição legal do percentual a ser gasto na assistência social, sendo o fundo gerido pelo secretário da SETAD, já que não havia mais secretaria exclusiva. Em 2009 foi declarado co-financiamento federal, repassado fundo a fundo, no valor de mais de oito milhões de reais, além de co-financiamento estadual, também repassado fundo a fundo, no valor de 2,7 milhões de reais. Por sua vez, em 2009 o município de Salvador orçou 5,7 milhões de reais para a área da assistência social.

De maneira similar, São Paulo contava com Fundo Municipal de Assistência Social em 2005 e este era uma unidade orçamentária, sendo gerido pelo secretário da assistência. Também não havia definição do percentual a ser gasto na assistência social, sendo que 1,33% do total do orçamento municipal estava previsto para ser gasto na função assistência social, considerando somente os recursos próprios do município, ou seja, sem contar os repasses dos governos estadual e federal. Em 2009, a gestão do fundo continuava a cargo do secretário de assistência, sendo uma unidade orçamentária, mas não havendo definição legal do percentual a ser gasto na assistência. Em 2009, o co-financiamento federal da área da assistência em São Paulo, por meio de convênios e fundo a fundo, era de 22,3 milhões de reais. Havia ainda co-financiamento estadual, também por meio de convênios e fundo a fundo, no valor de 80,0 milhões de reais. O valor total orçado para a assistência social em 2009 foi de 224,6 milhões de reais.

#### 4.3.6 Convênios e Parcerias

A MUNIC também fornece informações sobre as associações e parcerias das prefeituras com outras instituições governamentais, instituições privadas, organismos internacionais e organizações não-governamentais para a execução de programas na área de assistência social. Como previsto na Constituição e na Loas, a assistência social deve atuar em rede, sendo necessária a articulação tanto entre os diferentes níveis de governo como entre o setor público e entidades beneficentes dos mais diversos tipos, para que o desenvolvimento social seja promovido.

Em 2005, a MUNIC analisou a existência de legislação municipal específica para a regulamentação de convênios e parcerias para prestação de serviços na área, além de analisar os serviços e modalidades prestados. Em 24,3% dos municípios brasileiros havia legislação municipal específica para regular os convênios e parcerias, destacando-se o Estado de São Paulo, que apresentava o maior número de prefeituras com regulamentação municipal sobre convênios na área (72,7% dos municípios paulistas informaram ter este instrumento legal). Em 2009, houve decréscimo na proporção de municípios com legislação municipal específica para regular os convênios e parcerias: 20,7% dos municípios tinham essa regulamentação.

Mesmo sem regulamentação municipal específica, muitos municípios realizam convênios e parcerias. Em 2005, a maioria dos municípios teve como principais instituições parceiras outras instituições governamentais, estados ou a União, seguidas pelas parcerias com órgãos não-governamentais. O objeto mais freqüente dessas parcerias realizadas pelas prefeituras foi o apoio financeiro: 87,1% na qualidade de executoras e 61,3% na de participantes em relação ao total de municípios que implementaram convênios ou outras parcerias<sup>72</sup>. Depois se destacavam os convênios e parcerias para produção de serviços, programas, ações ou projetos na área da assistência. Em 2009 a MUNIC de 2009 considerou os convênios nos quais a prefeitura recebe recursos e aqueles nos quais ela repassa recursos para os convênios. Assim, em 2009, em 61,1% dos municípios a prefeitura realizou convênio recebendo recursos e, em 50,2%, repassando recursos, proporções estas superiores à dos municípios onde existia legislação específica para tratar do tema. Havia mais convênios celebrados, para recebimento ou repasse de recursos, nos maiores municípios.

Em Salvador, a Lei Municipal 1.121 de 2005 regulamentava os convênios e parcerias realizados pela prefeitura na área de assistência social. A prefeitura era executora de convênios e parcerias com órgãos públicos, com a iniciativa privada e com organizações não-governamentais (mas não com organismos internacionais), visando apoio financeiro, cooperação técnica, produção de serviços, ações, projetos e/ou programas, cessão de instalações e equipamentos, fornecimento de alimentação, fornecimento de material didático e paradidático, entre outros, mas não incluindo a alocação de pessoal. Como participante, a prefeitura celebrava convênios e parcerias também com órgãos públicos, com a iniciativa privada e com organizações não-governamentais, também visando diversos serviços e atividades. Em 2009 a regulamentação para convênios e parcerias manteve-se estável. A prefeitura recebia recursos financeiros de convênios com outros órgãos públicos e repassava recursos financeiros para convênios firmados com ONGs. Havia ainda outras parcerias, firmadas

---

<sup>72</sup> A prefeitura é considerada executora de qualquer tipo de parceria na área da assistência quando é ela quem executa o serviço, ação, projeto ou programa e o parceiro é apenas participante. Quando o parceiro é quem executa o serviço, ação, projeto ou programa, a prefeitura é considerada participante.

por meio de termos de cooperação, visando cooperação técnica, cessão de equipamentos, fornecimento de alimentação e alocação de pessoal.

Em São Paulo, a Lei Municipal 13.153 de 2001 regulamentava a realização de convênios e parcerias na área da assistência social. Segundo declarado na MUNIC 2005, a prefeitura era a executora em convênios somente com ONGs – destacando-se a falta de parcerias com outros órgãos públicos, como o Estado e a União –, visando apoio financeiro, cooperação técnica, produção de serviços, ações, projetos e/ou programas, cessão de instalações e equipamentos e fornecimento de alimentação. Na qualidade de participante, a prefeitura celebrava convênios com órgãos públicos, com a iniciativa privada e com instituições internacionais para apoio financeiro, cooperação técnica e produção de serviços, ações, projetos e/ou programas. Em 2009, a prefeitura recebia recursos – financeiros, além de cooperação técnica, cessão de equipamentos, fornecimento de material didático e para alocação de pessoal –, provenientes de convênios com órgãos públicos e com organismos institucionais. Por outro lado, a prefeitura repassava recursos para ONGs conveniadas, sob a forma de recursos financeiros, cooperação técnica, cessão de equipamentos, fornecimento de alimentação, fornecimento de material didático, entre outros. Também havia outras parcerias, firmadas por termos de cooperação, para repasse de recursos financeiros, cooperação técnica, cessão de equipamentos, fornecimento de material didático, alocação de pessoal, entre outras.

#### 4.3.7 Serviços e Modalidades

Analisando os diversos serviços na área da assistência, a MUNIC 2005 mostrou que quase todos os municípios brasileiros (96,3%) informaram que os realizam, proporção que era elevada mesmo nos municípios de menor porte (93,5%). Já a análise da oferta de serviços apresentava maiores variações, uma vez que o leque de serviços ofertados varia de acordo com as demandas por proteção social em cada município, incluindo desde aqueles destinados a um público maior, como atendimentos sócio-familiar, domiciliar ou em espécie, até aqueles voltados para populações específicas, como habilitação e reabilitação para portadores de deficiência ou abordagem de população de rua. Em 2005, o serviço existente no maior número de municípios

(82,7%) era o atendimento social a famílias em situação de vulnerabilidade. O segundo serviço mais executado (existente em 79,9% do total dos municípios) era a assistência material ou em espécie – incluindo, por exemplo, passagens, recursos financeiros, cesta básica, entre outros – visando à superação imediata de vulnerabilidade.

Em 2009, os dados da MUNIC mostraram que quase a totalidade dos municípios brasileiros (98,6%) ofertava algum tipo de serviço sócio-assistencial, indicando um ligeiro crescimento em relação a 2005 (96,3%). Em 2009, seguindo a organização do SUAS, os tipos de serviços foram diferenciados de acordo com proteção social básica ou especial. Os serviços de proteção básica destinam-se às famílias em situação de maior vulnerabilidade social e pobreza, visando prevenir situações de risco e fortalecer vínculos familiares e comunitários. Os serviços de proteção especial têm como objetivos prover atenção a famílias e indivíduos em situações que caracterizam violações de direitos (abandono, violência e maus tratos físicos e/ou psíquicos, abuso ou exploração sexual, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras), e também inclui o acompanhamento do cumprimento de medidas sócio-educativas por adolescentes (IBGE, 2010, p. 70). Os dados de 2009 apontavam maior oferta de serviços de proteção básica (presentes em 97,9% dos municípios brasileiros) do que oferta dos serviços de proteção social especial (existentes em 87,6% dos municípios), o que se explica, parcialmente, pela maior complexidade da proteção especial. A proteção especial estava menos presente nos municípios menos populosos, conforme esperado a partir da NOB-SUAS (2005).

A MUNIC 2009 analisou ainda as principais atividades realizadas para a execução dos serviços sócio-assistenciais e para a gestão do SUAS. A visita domiciliar às famílias foi a atividade mais citada no conjunto dos municípios (93,1%), seguidas pelo atendimento sócio-familiar (89,6%). É importante destacar também as atividades relacionadas a cadastramento sócio-econômico, existentes em 88,4% dos municípios brasileiros: sua disseminação certamente está relacionada à expansão dos programas de transferência de renda. A expressiva presença de atividades relacionadas à geração de trabalho e renda (77,0%) e à capacitação e preparação para o mundo do trabalho (58,5%) indicam a centralidade dessas medidas que passam pela inserção no mundo do trabalho entre aquelas que visam à superação da vulnerabilidade social das famílias.

Em Salvador, a prefeitura realizava em 2005 diversos tipos de serviços, tais como atendimento sócio-familiar, atendimento psicossocial, habilitação e reabilitação de portadores de deficiência, defesa de direitos, execução de medidas sócio-educativas,

abrigo, atividades recreativas, lúdicas e culturais, atendimento à população de rua, assistência em espécie ou material, atividades sócio-comunitárias, entre outros. Entre as modalidades de serviço, o município contava com casa lar, república, moradia provisória, família acolhedora, casa de acolhida, abrigo, asilo, albergue, centro de atendimento ao adolescente em conflito com a lei, centro de convivência, centro dia, centro de atendimento à criança e adolescente, centro de atendimento à pessoa portadora de deficiência e centro de atendimento às famílias. Na grande maioria dessas modalidades, a própria prefeitura era a executora.

Em 2009, Salvador continuava oferecendo diversos serviços sócio-assistenciais, incluindo atenção integral à família, proteção básica para crianças de 0 a 6 anos e para idosos, serviços sócio-educativos para jovens de 15 a 17 anos, orientação e serviços às vítimas de violência, abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes, serviços sócio-educativos ligados ao PETI, abrigos para crianças e adolescentes, idosos e para mulheres, albergues para adultos e famílias, acolhimento para população de rua entre outros serviços para esta população, habilitação e reabilitação de pessoas com deficiência, serviços de proteção para adolescentes cumprindo medidas sócio-educativas em meio aberto, entre outros serviços. Em 2009, a área da assistência realizava atividades de geração de emprego e renda, ao contrário de 2005. Entre as atividades realizadas para a execução dos serviços em 2009, constavam atendimento sócio-familiar, atendimento psicossocial, desenvolvimento de convívio familiar e comunitário, busca ativa, proteção social pró-ativa, conhecimento do território, recepção/acolhida, escuta, estudo social, cadastramento sócio-econômico, encaminhamento, orientação sócio-familiar, defesa de direitos, provisão de benefícios eventuais, gestão de benefícios, visitas domiciliares, auxílio à documentação pessoal, fortalecimento de redes sociais de apoio, capacitação para o trabalho, disseminação de orientações e materiais informativos, avaliação de serviços sócio-assistenciais conveniados, entre outras atividades. Entre as atividades de gestão, destacavam-se revisão do BPC, trabalho interdisciplinar, articulação da rede sócio-assistencial, articulação com outras políticas públicas, articulação com o sistema de garantia de direitos, cadastramento das organizações e dos serviços sócio-assistenciais, produção de materiais informativos, utilização de sistemas informatizados para gestão e monitoramento, supervisão de serviços mantidos em convênio, monitoramento de serviços sócio-assistenciais, produção de material informativo e participação na Comissão Intergestores Tripartite.

Em São Paulo, a prefeitura realizava em 2005 todos os tipos de serviços pesquisados: atendimento sócio-familiar, atendimento psicossocial, habilitação e reabilitação de portadores de deficiência, defesa de direitos, execução de medidas sócio-educativas, abrigamento, atividades recreativas, lúdicas e culturais, abordagem de população de rua, assistência em espécie ou material, atividades relacionadas a trabalho e renda, atendimento domiciliar, atividades sócio-comunitárias, entre outros. Entre as modalidades de serviços, o município contava com moradia provisória, família acolhedora, casa de acolhida, abrigo, albergue, centro de atendimento ao adolescente em conflito com a lei, centro de convivência, centro de geração de trabalho e renda/profissionalizante, centro de múltiplo uso, centro de atendimento à criança e adolescente, centro de atendimento à pessoa portadora de deficiência, plantão social, centro de juventude e centro de atendimento às famílias. Ao contrário de Salvador, no caso de São Paulo a imensa maioria desses serviços era realizada, exclusivamente, pelos conveniados, e não pelo poder público.

Em 2009, mais atividades e serviços foram declarados, também devido ao maior nível de detalhamento da MUNIC. Considerando os serviços sócio-assistenciais prestados, é impressionante notar que todos os itens questionados<sup>73</sup> estavam presentes no município, com exceção da república para idosos. A MUNIC 2009 verificou que o município dispunha de programa municipal de transferência de renda – o Renda Mínima. Todas as atividades questionadas pela MUNIC, desde atendimento sócio-familiar até atividades relacionadas à geração de trabalho e renda, compondo 25 itens específicos – estavam presentes em São Paulo em 2009. De maneira similar, todos os 19 itens relacionados como atividades de gestão pela MUNIC, envolvendo capacitação de técnicos, articulações interinstitucionais com outras políticas, sistemas informatizados para gestão e monitoramento, participação em instâncias de controle social elaboração de estudos e diagnósticos, entre várias outras atividades, estavam presentes no

---

<sup>73</sup> Atenção integral à família, proteção básica para crianças de 0 a 6 anos e para idosos, serviços sócio-educativos para jovens de 15 a 17 anos, plantão social, orientação e serviços às vítimas de violência, abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes, serviços sócio-educativos ligados ao PETI, abrigos para crianças e adolescentes, idosos e para mulheres, família acolhedora para crianças e adolescentes repúblicas para jovens e para adultos, albergues para adultos e famílias, acolhimento para população de rua entre outros serviços para esta população, habilitação e reabilitação de pessoas com deficiência, serviços de proteção para adolescentes cumprindo medidas sócio-educativas em meio aberto, entre outros serviços.



município. É importante destacar que atividades de gestão como capacitação de técnicos, formação de grupos de estudos e elaboração de pesquisas, estudos e diagnósticos não estavam presentes em Salvador em 2009.

#### 4.3.8 Unidades da assistência social

A MUNIC 2005 apresentava informações mais simples sobre as entidades públicas municipais de assistência social, apresentando, para cada município, a existência ou não de unidades físicas para certas modalidades de atendimento – presença de casa lar, albergues, etc. – e também o número total de entidades públicas municipais de assistência social. No conjunto dos municípios brasileiros, havia 6.897 entidades públicas municipais de assistência social.

Em 2009, a MUNIC analisou as “unidades públicas de referência” que compõem a rede sócio-assistencial nos municípios e constituem uma das diretrizes do SUAS. Essas unidades podem ser operadas diretamente por organizações governamentais ou indiretamente, mediante convênios, ajustes ou parcerias com organizações e entidades de assistência social. Na proteção básica, as unidades são: os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), principais portas de entrada do SUAS, que estavam presentes em 72,5% dos municípios; centro de convivência (presentes em 25,6% dos municípios); centro de geração de trabalho e renda (23,7%). Na proteção especial de média complexidade, destacam-se os Centros de Referência Especializados da Assistência Social (CREAS), unidades responsáveis por orientação e apoio especializados e continuados às famílias e indivíduos com direitos violados, presentes em 20,1% dos municípios do país. Entre as unidades de alta complexidade, a casa-lar estava presente em 20,2% dos municípios, os abrigos em 24,0%, a casa de passagem em 7,5% e as repúblicas em 0,2% dos municípios.

Em 2005, Salvador contava com 13 entidades públicas municipais de assistência social. Em 2009, as informações da MUNIC consideram não somente as entidades públicas, mas também aquelas que são conveniadas, por isso os números apresentados são expressivamente maiores – logo, não são informações diretamente comparáveis. Os dados de 2009 apontam para a existência de 18 CRAS, 1 CREAS, 30 unidades do tipo Casa Lar, 30 unidades voltadas para atendimento de crianças e adolescentes, 2 casas de

acolhida para população de rua, 1 casa de passagem, 20 abrigos – sendo 7 para idosos e 13 para crianças e adolescentes –, 1 albergue, 1 centro de atendimento ao adolescente em conflito com a lei, 9 centros de convivência, 8 centros de geração de trabalho e renda, 30 centros de atendimento da criança e do adolescente e 11 unidades para atendimento à pessoa com deficiência.

Em São Paulo, os dados da MUNIC 2005 indicavam a existência de 20 entidades públicas municipais de assistência social. Já a MUNIC 2009 aponta a existência de 31 CRAS, 3 CREAS, 8 repúblicas – 2 voltadas para jovens e 6 voltadas para adultos –, 35 casas de acolhida para população de rua, 126 abrigos – sendo 3 para idosos, 4 para mulheres e 119 para crianças e adolescentes –, 8 albergues, 51 centros para atendimento de adolescentes em conflito com a lei, 12 centros de convivência, 33 centros de geração de trabalho e renda, 360 unidades de atendimento de crianças e adolescentes, 30 centros de atendimento a pessoas portadoras de deficiências, 90 centros da juventude, entre outras 196 unidades não especificada. Esses números incluem tanto a rede pública quanto a rede conveniada.

#### 4.3.9 Cadastro Único e Transferência de Renda

No caso do Cadastro Único, a MUNIC 2005 verificou que em 91,2% dos municípios brasileiros o cadastro estava sob a responsabilidade do órgão gestor da assistência no município. Havia variações de acordo com o porte dos municípios: entre aqueles de menor porte, com até 5 mil habitantes, 88,2% tinham o órgão da assistência social como o responsável pelo cadastro; nos municípios com mais de 500 mil habitantes, o órgão da assistência era o responsável pelo cadastro em 91,4%. Em 2009, muitos municípios também contavam com o Cadastro Único sob a responsabilidade do órgão gestor da assistência, que também era responsável por outros tipos de cadastramento de beneficiários.

Em Salvador, a própria secretaria da assistência era o órgão responsável pelo Cadastro Único tanto em 2005 quanto em 2009. A mesma situação foi verificada em São Paulo. Como vimos na seção anterior, a assistência social sempre ficou responsável pelos programas federais de transferência e por seu cadastramento, mesmo que o programa municipal de transferência, o Renda Mínima, só tenha passado para o âmbito

da Secretaria de Assistência Social em 2005. Os desafios para o cadastramento dos diversos programas de transferência de renda em Salvador e São Paulo são analisados no Capítulo 6.

Em 2005, a MUNIC forneceu questões somente sobre o Cadastro Único, não perguntando sobre a existência de programas municipais de transferência de renda. A MUNIC 2009, além de continuar perguntando sobre o Cadastro Único, incluiu questão sobre a existência de programas municipais de transferência de renda e também programas de geração de trabalho e renda sob responsabilidade da assistência social. A MUNIC 2009 verificou que programas municipais de transferência de renda estavam presentes em 464 municípios do Brasil (8,3%). Em termos proporcionais, os programas eram mais frequentes nos municípios de maior porte populacional, sendo observados em 42,5% dos municípios com mais de 500 mil habitantes. Por outro lado, quando consideramos programas municipais de inclusão produtiva e geração de renda, verificamos que 73,2% dos municípios brasileiros apresentavam algum programa desse tipo em 2009.

Em Salvador, A MUNIC 2009 indicou que, a despeito de não haver programas municipais de transferência, a área da assistência social em Salvador contava com projetos de geração de renda e inclusão produtiva.

Em São Paulo, sabemos por outras fontes que havia programa municipal de transferência de renda em 2005. Em 2009, a MUNIC indicou a existência tanto de programa municipal de transferência de renda quanto de projetos de inclusão produtiva e geração de renda.

#### **4.4 Síntese**

De maneira geral, os dados do suplemento de assistência social da MUNIC 2005 e 2009 indicam que há maiores capacidades institucionais nos municípios de maior porte, especialmente naqueles com mais de 500 mil habitantes – exatamente o caso dos dois municípios analisados neste trabalho, São Paulo e Salvador. Essas maiores capacidades são representadas pela presença de secretarias exclusivas para a área da assistência social, maior presença de regulamentação municipal da área, melhor qualificação dos recursos humanos e mais infra-estrutura de equipamentos, entre outros

aspectos. Também é bastante interessante observar que houve um acréscimo de 30,7% no pessoal ocupado na assistência social no período 2005/2009, em comparação com o total de servidores na administração pública municipal, além de avanço na escolaridade média do pessoal ocupado na área. Estes indicadores apontam para uma valorização da área, contribuindo para a plena implementação do SUAS.

No caso dos recursos humanos, a diretora do Departamento de Avaliação da SAGI, Júnia Quiroga (Entrevista 8), destaca os esforços de capacitação presencial e semi-presencial que o MDS vem desenvolvendo com gestores e funcionários municipais da assistência, inclusive com conselheiros municipais. Nesses cursos, há um conteúdo comum pactuado com o MDS e descentralização do oferecimento dos cursos, contratados com diferentes instituições. Também está em andamento a regulamentação da contratação de recursos humanos em assistência – com ênfase em servidores regulares e efetivos – e formação de profissionais com conhecimento do SUAS. Enquanto isso não ocorre, os programas de capacitação vão sendo desenvolvidos pelo próprio MDS.

Porém, como os próprios gestores federais da área indicam (Entrevistas 8 e 9), a questão da capacidade de gestão dos entes federados ainda é importante desafio, uma vez que há grandes desigualdades entre os diversos municípios – como fica evidente a partir da análise dos dados da MUNIC, o tamanho do município faz toda a diferença – e há problemas no acompanhamento da execução do SUAS no nível local. Outro desafio importante refere-se ao fortalecimento dos sistemas de monitoramento, controle e participação social, visando à operação de uma política de cidadania que desconstrua a naturalização das desigualdades sociais.

Por outro lado, no que tange aos programas de transferência de renda, essas gestoras federais apontam como desafio garantir que os serviços da assistência não sejam exclusivos dos beneficiários do PBF – tensão definida no próprio âmbito do SUAS, especialmente com o Protocolo de 2009, que define a priorização dos beneficiários do PBF. Mesmo considerando que faz parte da lógica do “universalizar focalizando” priorizar os beneficiários de programas de transferência de renda, fazendo com que estes sejam alcançados por toda a rede de proteção social, há outros grupos populacionais vulneráveis, não elegíveis para programas de transferência – ou não alcançados por estes – que não devem ficar de fora da assistência social.

Nesse ponto, evidencia-se novamente a tensão entre a área tradicional da assistência e programas de transferência de renda como o PBF. Segundo Luciana

Jaccoud (Entrevista 9), essa tensão deriva, em primeiro lugar, dos diferentes princípios de organização das duas áreas: a transferência de renda está fora da perspectiva universalizante da assistência social, o que só pode ser superado com uma maior integração entre a transferência de renda e os serviços mais tradicionais da assistência. Em segundo lugar, ainda prevalece uma leitura moralista de programas como o PBF, que seria voltado para os “necessitados”, em oposição à construção do direito à renda. De acordo com Luciana, o MDS está ciente dessa tensão e vem tentando combatê-la. Júnia Quiroga (Entrevista 8), por sua vez, acredita que a tensão será progressivamente superada no plano municipal, à medida que avança a implementação do SUAS. Veremos no Capítulo 6 como se dá esta articulação entre os programas de transferência de renda e a política de assistência em Salvador e São Paulo.

É importante destacar também que, especialmente no caso da integração do PBF com o SUAS, muitas das ações são extremamente recentes, e seus efeitos esperados só poderão ser avaliados daqui a alguns anos.

## 5 PERFIL DOS BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA EM SÃO PAULO E SALVADOR

Este capítulo apresenta o perfil das famílias que tinham acesso a programas de transferência de renda em São Paulo e Salvador em 2004 e 2006, respectivamente, contribuindo para a discussão a respeito da “porta de entrada” dos programas de transferência de renda no âmbito municipal. A partir de dados de um *survey* desenvolvido pelo CEM-Cebrap em 2004 em São Paulo e de outro similar realizado em 2006 em Salvador<sup>74</sup>, este capítulo investiga os principais determinantes do acesso aos programas de transferência de renda entre os mais pobres nessas duas cidades, o que só é possível realizar a partir de dados individuais.

Em primeiro lugar, são apresentados, de maneira breve, os *surveys* que basearam essa análise, de modo a explicitar seus principais objetivos, critérios de amostragem e as possibilidades de comparação entre São Paulo e Salvador. Mesmo reconhecendo que são dois períodos marcados por contextos sócio-econômicos distintos e por diferentes fases de expansão do PBF, a riqueza dos dados individuais fornecidos por esses dois *surveys*, desde que analisados com cautela, permite um bom panorama da porta de entrada aos programas nesses dois municípios.

A segunda parte desse capítulo apresenta uma análise bivariada do perfil da população que tem acesso a programas de transferência de renda nas duas cidades. Mais do que o grau de cobertura dos programas – o que pode ser aferido a partir de dados agregados –, analisa-se aqui o grau de focalização dos mesmos, a partir do entendimento do perfil das pessoas que tinham ou não acesso aos programas nesses dois municípios.

A terceira seção apresenta análises multivariadas que pretendem testar o efeito conjunto de diferentes dimensões sobre o acesso aos programas de transferência de renda. Ou seja, procura-se testar, para além dos critérios de elegibilidade dos programas, quais são os fatores políticos, individuais, sociais, territoriais, etc., que podem afetar o

---

<sup>74</sup> O *survey* de São Paulo foi resultado de convênio com o IPEA e Fapesp e o de Salvador de convênio o IPEA e a Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI).

acesso da população mais pobre a esses programas. As análises são baseadas no modelo multivariado conhecido como “árvore de CHAID”, e também em modelos de regressão logística elaborados para aprofundar o entendimento dos condicionantes do acesso.

## 5.1 Os *surveys*

Nos últimos anos, dois importantes *surveys* foram realizados pela equipe do CEM-CEBRAP<sup>75</sup> visando qualificar as condições de acesso da população mais pobre a diferentes serviços públicos em duas importantes cidades brasileiras, São Paulo (Figueiredo et. al., 2005) e Salvador (Figueiredo et.al., 2006). Essas duas pesquisas, que coletaram informações quantitativas sobre atitudes, opiniões, comportamentos e condições de acesso a serviços públicos, fornecem rico material em nível individual para avaliação das condições gerais de vida da população mais pobre nesses dois municípios. Os *surveys* baseados em amostras aleatórias, como realizado nos dois estudos aqui apresentados, são os únicos que, além de uma análise exploratória, permitem a realização de testes estatísticos para apoiar os resultados apresentados.

Esse tipo de pesquisa pode ser utilizado tanto para a avaliação da necessidade de políticas para enfrentar determinado problema – e não há informações acuradas sobre o problema – quanto na avaliação da implementação de um programa ou política já existente, ainda mais porque esse tipo de pesquisa fornece informações individuais sobre o perfil dos usuários, para além das informações agregadas sobre as políticas que são mais comuns. Nesse segundo caso, o *survey* é o instrumento mais adequado para examinar se a população-alvo está sendo alcançada e também o perfil da população que está dentro e fora dos programas. Além disso, é um método privilegiado para aferir a qualidade dos serviços oferecidos e também para conhecer a avaliação que o próprio usuário faz dos serviços utilizados, elementos essenciais especialmente no caso de

---

<sup>75</sup> Esses dois *surveys*, nos quais participei como pesquisadora, foram coordenados por Argelina Figueiredo e por Haroldo da Gama Torres, contando com a participação de dois estatísticos – Maria Paula Ferreira e Edgard Fusaro. No *survey* de Salvador, contamos ainda com a participação de Celina Souza.

políticas de acesso praticamente universalizado, como educação fundamental e atenção básica de saúde. Nesse sentido, a pesquisa por amostragem pode ser utilizada para identificar mecanismos de acesso aos programas e serviços públicos, seja por meio da pergunta direta sobre os canais utilizados, seja indiretamente, por meio de inferência. Serve ainda para captar a percepção e a avaliação dos usuários sobre os problemas enfrentados no acesso a políticas. Finalmente, o *survey* permite analisar em um mesmo momento do tempo a importância relativa de diferentes fatores no grau e qualidade de acesso da população às políticas que estão sendo avaliadas (Figueiredo et. al., 2005).

No caso dos dois *surveys* aqui utilizados, o foco recaiu sobre a avaliação das condições de acesso da população mais pobre a diversas políticas e programas públicos, tais como atenção básica de saúde, educação primária, infra-estrutura urbana, programas de transferência de renda, geração de emprego e renda, entre outros. Alguns estudos exploraram a riqueza desses dados, analisando o perfil dos usuários e os determinantes do acesso a políticas específicas: Figueiredo, Torres e Bichir (2006) compararam as condições gerais de vida da população mais pobre de São Paulo e suas percepções sobre o acesso a políticas em 2004 com o cenário encontrado em 1991 a partir de dados de outro *survey* com desenho similar; Bichir (2006) analisou, a partir dos dados do *survey* de 2004 em São Paulo, os impactos da segregação residencial sobre o acesso dos mais pobres à infra-estrutura urbana; Torres e Bichir (2007) testaram os efeitos da segregação residencial sobre o atendimento básico de saúde a partir dos dados do *survey* de 2004 em São Paulo; Torres, Souza, Bichir e Figueiredo (2007) analisaram a cobertura, as condições de acesso e avaliação da população pobre aos serviços básicos de educação e saúde de Salvador, a partir dos dados do *survey* de 2006.

Um dos principais achados destacados nesses diversos artigos é a ausência de intermediação política, no sentido mais tradicional, para o acesso a serviços públicos, tanto em São Paulo quanto em Salvador. Principalmente no caso das políticas públicas praticamente universalizadas, como atenção básica de saúde e ensino fundamental, mas mesmo no caso de serviços de infra-estrutura urbana, o acesso aos serviços e programas ocorre por meio de canais institucionalizados, as pessoas sabem como chegar aos mesmos, e não recorrem à ajuda de políticos, associações de bairro, igrejas ou outras formas de intermediação. Como à época dos *surveys* o acesso aos programas de transferência de renda não estava completamente universalizado, é interessante testar também o peso dessa dimensão de intermediação no acesso aos programas, como



realizado nesse capítulo. Esses *surveys* aplicados em São Paulo e Salvador são apresentados em maiores detalhes a seguir.

O *survey* de São Paulo foi realizado pelo Centro de Estudos da Metrópole (CEM-Cebrap) em parceria com o IPEA e com apoio técnico do Ibope, em novembro de 2004, no âmbito do projeto “Radar das Condições de Vida e das Políticas Sociais”, BRA/04/052, Rede de Pesquisa e Desenvolvimento de Políticas Públicas REDE-IPEA II. A pesquisa procurou avaliar as condições gerais de vida e de acesso a diversas políticas públicas entre os 40% mais pobres, população que, à época, tinha um rendimento familiar mensal de até R\$ 1.100,00. A amostra do *survey* foi desenhada de forma a captar situações de pobreza nas diferentes macrorregiões da cidade: pobres residentes em áreas centrais, em áreas intermediárias e em áreas periférica. Ou seja, a questão da segregação residencial dos mais pobres foi considerada no próprio desenho da pesquisa. Os dados também foram expandidos, de modo a representar o total da população pobre do município de São Paulo<sup>76</sup>.

A pesquisa contemplou as políticas de educação – principalmente ensino fundamental –, saúde – atenção básica de saúde – e transferência de renda, além de abordar as condições gerais de vida e de habitação, o perfil das famílias mais pobres, dimensões de seu comportamento político e associativo, formas de geração de emprego e renda, entre outros aspectos. O objetivo mais geral era avaliar o grau de acesso da população pobre a esses serviços e políticas, identificando os mecanismos utilizados e os fatores que produzem diferenciações no acesso a essas políticas. A pesquisa investigou também a avaliação – geral e de aspectos específicos – que os usuários fazem das políticas de saúde e educação, e também os fatores determinantes dessa avaliação. O foco na população mais pobre de São Paulo permitiu observar, para além da renda, quais são as demais dimensões que explicam variações no acesso a serviços públicos entre as camadas de mais baixa renda da população. Essas informações são exploradas na próxima seção.

O *survey* de Salvador foi realizado no âmbito do mesmo projeto do IPEA, denominado “Radar das Condições de Vida e das Políticas Sociais”, Fase II, Rede de

---

<sup>76</sup> Para maiores detalhes a respeito da metodologia utilizada nesse *survey*, consultar o Anexo I.

Pesquisa e Desenvolvimento de Políticas Públicas REDE-IPEA II, em 2006. O projeto, desenvolvido em parceria com a SEI (Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia) e com o CEM-CEBRAP, teve como objetivo analisar as condições de acesso da população mais pobre da cidade de Salvador a políticas sociais e serviços públicos, incluindo educação, infra-estrutura urbana, saúde, transferência de renda, assim como justiça e serviços de segurança pública. Para tanto, foram adotados a metodologia e o modelo de avaliação elaborados para o estudo realizado no município de São Paulo em 2004.

Também em Salvador a pesquisa focou os 40% mais pobres, cuja renda familiar correspondia a 586 reais com base em dados da PNAD de 2004 inflacionados para dezembro de 2005. Para facilitar a aplicação dos questionários, esse valor foi arredondado para R\$ 600, que serviu como filtro para a coleta de informações. O projeto verificou a cobertura e o grau de acesso da população pobre a essas políticas, tendo como principal objetivo identificar os fatores que produzem diferenciações nesse acesso. A pesquisa investigou também a avaliação – geral e de aspectos específicos – que os usuários fazem das políticas de educação e de saúde, assim como os mecanismos utilizados para a obtenção de vagas na escola fundamental e consultas no sistema público de saúde.

Assim como o *survey* de São Paulo, a pesquisa em Salvador procurou explorar diferentes dimensões que explicam as variações no acesso a serviços públicos entre as camadas de mais baixa renda da população, para além da renda. Também como realizado em São Paulo, o desenho da amostra, estratificada para três regiões com diferentes perfis socioeconômicos, visava captar se as condições de acesso da população pobre variam nos diferentes espaços da cidade e assim testar o efeito da dimensão espacial da pobreza sobre as condições de acesso a políticas públicas. O questionário foi desenhado de modo a contemplar o papel de características socioeconômicas e demográficas (como sexo, idade, cor, anos médios de estudo, renda familiar); aspectos relacionados à própria natureza dos serviços prestados (como o nível do sistema de saúde que foi procurado para atendimentos básicos, posto de saúde ou hospital, ou o tipo de rede de ensino – municipal ou estadual); bem como a influência de diversos tipos de redes de relações no acesso a políticas e serviços públicos, a partir de informações referentes à vida associativa da população de baixa renda e à identificação partidária da população. Maiores detalhes metodológicos sobre esse *survey* são encontrados no Anexo II.

A próxima seção apresenta a análises preliminares sobre o perfil dos beneficiários de programas de transferência de renda nesses dois contextos, com base nesses *surveys*.

## 5.2 Análises bivariadas do perfil dos beneficiários

As análises bivariadas foram utilizadas como uma primeira aproximação dos dados relativos às condições de acesso aos programas de transferência de renda, especialmente para avaliar os níveis de cobertura observados, o grau de focalização e os principais diferenciais de acesso.

Como apresentado na seção anterior, além do impacto da dimensão territorial nas condições de acesso a políticas públicas, os dois *surveys* procuraram avaliar a influência de outras dimensões, oriundas de diversas abordagens analíticas sobre as condições de acesso. Nesse sentido, foram considerados componentes demográficos individuais – sexo, idade, cor da pele, anos médios de estudo, renda familiar –, além de elementos relacionados à vida associativa da população de baixa renda (especialmente participação em associações religiosas e participação em outros espaços, como partidos políticos e sindicatos) e também elementos relacionados com o comportamento político dessa população (especialmente identificação partidária). Em suma, esse desenho amostral permitiu investigar diferentes fatores que produzem diferenciação e explorar em maior profundidade alguns condicionantes do acesso da população pobre a serviços públicos, como será visto nesta seção. Assim, os dados desses *surveys* permitem aferir o perfil dos beneficiários dos programas de transferência de renda e também verificar se os diversos programas atingem os públicos-alvo que se propõem a atingir, ou se há “vazamentos”, ou seja, se atingem grupos não elegíveis para o programa.

### 5.2.1 São Paulo

No caso de São Paulo, estavam em vigência à época do *survey* de 2004 três programas de transferência de renda: o PBF, sob responsabilidade federal, o Renda

Cidadã, estadual, e o Renda Mínima, municipal. Os dados obtidos por meio do *survey* indicam que 18,7% dos 40% mais pobres do município de São Paulo declararam ter recebido dinheiro de algum programa de transferência de renda no período de seis meses anteriores à pesquisa. Os entrevistados citaram vários programas: Renda Mínima (município de São Paulo), PBF (governo federal) e Renda Cidadã (governo estadual), além de programas como auxílio-gás, programa de erradicação do trabalho infantil (PETI), entre outros<sup>77</sup>. Optou-se então por analisar os programas que apresentaram as frequências mais significativas: entre aqueles que receberam dinheiro de algum programa, 50,0% declararam receber o Renda Mínima; 23,6% o PBF ou Bolsa Escola e 6,0% o Renda Cidadã. Além disso, 20,4% das famílias beneficiárias de programas de transferência declararam receber benefícios de mais de um programa.

A despeito da cobertura relativamente baixa indicada por esses números, cabe considerar que o programa nacional, PBF, ainda não tinha atingido sua grande expansão nacional, como apresentado no Capítulo 2. Também é importante considerar que nem todos aqueles classificados como pertencentes aos 40% mais pobres – com rendimento familiar de até R\$1.100 em 2004, em um período no qual o valor do salário mínimo era equivalente a R\$260,00 – podem ser considerados elegíveis para os programas de transferência de renda. De maneira a identificar acuradamente as famílias com “perfil PBF”, “perfil Renda Cidadã” ou “perfil Renda Mínima”, deveriam ser considerados não somente critérios de insuficiência de renda (cujos cortes variam de acordo com cada programa), mas também composições familiares específicas – presença de crianças e adolescentes, com idades variadas de acordo com cada programa, como apresentado no Capítulo 4. De maneira a simplificar a comparação, quando consideramos somente a população do *survey* de 2004 com rendimento familiar per capita de até meio salário mínimo, verificamos que 27,6% tinham acesso a algum programa de transferência de renda; ou seja, a cobertura é um pouco mais elevada quando consideramos somente os mais pobres entre os 40% mais pobres. Contudo, nas análises que se seguem, optamos por trabalhar com todo o conjunto da população mais pobre de São Paulo, de modo a

---

<sup>77</sup> Cabe destacar que era ainda relativamente recente a unificação desses diversos programas no âmbito do Bolsa Família (novembro de 2003) à época do *survey* (novembro de 2004), daí a citação isolada de programas ou mesmo a citação de programas que já não existiam mais, como o Bolsa Escola.

avaliar o grau de focalização dos programas e eventuais “vazamentos” para faixas de renda superiores.

Em termos de focalização, cabe destacar que a maioria dos beneficiários em todos os programas pertencia às parcelas mais pobres da população: do total das famílias que recebiam transferência de renda em 2004, 63,0% tinham até meio salário mínimo de renda familiar *per capita*; desses, 17,7% tinham renda familiar per capita de até um quarto do salário mínimo e 45,3% de até meio salário mínimo (Tabela 3). Por outro lado, não se observam beneficiários entre a população com renda familiar per capita acima de dois salários mínimos. Esses resultados indicam um bom direcionamento dos programas ao público-alvo proposto, a despeito da cobertura relativamente baixa àquela época.

Tabela 3 – Recebimento de dinheiro de programa do governo, segundo faixas de renda familiar per capita. Município de São Paulo, 2004

Faixas de renda familiar per capita em sm (260)	Recebe recursos de programa do governo		Total
	Não	Sim	
0 a 0,25 sm	10,8%	17,7%	12,1%
mais de 0,25 a 0,5 sm	27,1%	45,3%	30,5%
mais de 0,5 a 1 sm	39,1%	32,6%	37,9%
mais de 1 a 2 sm	19,0%	4,4%	16,3%
mais de 2 a 5 sm	3,8%		3,1%
mais de 5 sm	,1%		,1%
Total	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: CEM-Cebrap. *Survey* de acesso da população mais pobre de São Paulo a Serviços Públicos. Novembro de 2004.

Podemos agora analisar outras dimensões do perfil desses beneficiários de programas de transferência de renda em São Paulo. Conforme apresentado na Tabela 4, havia uma concentração maior de beneficiários de programas de transferência de renda

em áreas de periferia<sup>78</sup> – nessas áreas 22,0% tinham acesso aos programas, contra 18,7% no conjunto dos mais pobres do município, novamente indicando um bom direcionamento dos programas. Mesmo em áreas de favelas e loteamentos clandestinos<sup>79</sup>, a cobertura é ligeiramente superior à média do município – 19,7% de beneficiários nessas áreas contra 18,7% no município.

Além disso, observou-se, de acordo com o esperado pelos critérios de priorização do recebimento, que havia mais domicílios chefiados por mulheres do que por homens recebendo benefícios do governo (Tabela 5), assim como domicílios com crianças de 7 a 14 anos recebiam mais benefícios (Tabela 6). Também se observou que chefes de domicílio não-brancos (pretos e pardos) recebiam mais do que os brancos (Tabela 7) e que aqueles que participavam de associações religiosas ou não religiosas tendiam a ter ligeiramente mais acesso aos programas (Tabela 8 e Tabela 9). É interessante notar ainda que, entre aqueles que declararam preferência ou simpatia pelo PT, 29,2% tinham acesso aos benefícios, contra 13,1% daqueles que declararam preferência pelo PSDB (Tabela 10).

Tabela 4 – Recebimento de dinheiro de programa do governo, segundo tipo de região.

Município de São Paulo, 2004

Recebe recursos de programa do governo	Tipo de Região			Total
	Periférica	Intermediária	Central	
Não	78,0%	87,4%	86,9%	81,3%
Sim	22,0%	12,6%	13,1%	18,7%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: CEM-Cebrap. *Survey* de acesso da população mais pobre de São Paulo a Serviços Públicos. Novembro de 2004.

<sup>78</sup> Como explicado anteriormente, a amostra do *survey* foi desenhada de forma a captar situações de pobreza nas diferentes macro-regiões da cidade: pobres residentes em áreas centrais, em áreas intermediárias e em áreas periférica.

<sup>79</sup> Como explicado mais detalhadamente no Anexo I, todos os questionários foram endereçados, o que permitiu o cruzamento das informações obtidas por meio do *survey* com os dados relativos à base de favelas e loteamentos clandestinos desenvolvida por Marques, Torres e Saraiva (2003).

Tabela 5 – Recebimento de dinheiro de programa do governo, segundo sexo do responsável pelo domicílio. Município de São Paulo, 2004

Recebe recursos de programas do governo	Sexo		Total
	Masculino	Feminino	
Não	84,4%	78,9%	81,3%
Sim	15,6%	21,1%	18,7%
Total	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: CEM-Cebrap. Survey de acesso da população mais pobre de São Paulo a Serviços Públicos. Novembro de 2004.

Tabela 6 – Recebimento de dinheiro de programa do governo, segundo presença de crianças de 7 a 14 anos. Município de São Paulo, 2004

Recebe recursos de programas do governo	Tem filho de 7 a 14 anos		Total
	Não	Sim	
Não	89,5%	79,0%	81,3%
Sim	10,5%	21,0%	18,7%
Total	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: CEM-Cebrap. Survey de acesso da população mais pobre de São Paulo a Serviços Públicos. Novembro de 2004.

Tabela 7 – Recebimento de dinheiro de programa do governo, segundo cor do responsável pelo domicílio. Município de São Paulo, 2004

Recebe recursos de programas do governo	Cor		Total
	Não branco	Branco	
Não	77,8	85,4	81,3
Sim	22,2	14,6	18,7
Total	100,0	100,0	100,0

Fonte: CEM-Cebrap. Survey de acesso da população mais pobre de São Paulo a Serviços Públicos. Novembro de 2004.

Tabela 8 – Recebimento de dinheiro de programa do governo, segundo participação quinzenal em associação religiosa. Município de São Paulo, 2004

Recebe recursos de programas do governo	Participação em associação religiosa		Total
	Não quinzenal	Quinzenal	
Não	82,6%	79,5%	81,3%
Sim	17,4%	20,5%	18,7%

Total	100,0%	100,0%	100,0%
-------	--------	--------	--------

Fonte: CEM-Cebrap. Survey de acesso da população mais pobre de São Paulo a Serviços Públicos. Novembro de 2004.

Tabela 9 – Recebimento de dinheiro de programa do governo, segundo participação anual em associação não religiosa. Município de São Paulo, 2004

Recebe recursos de programas do governo	Participação anual em algum tipo de associação não religiosa		Total
	Não	Sim	
Não	82,4%	80,6%	81,3%
Sim	17,6%	19,4%	18,7%
Total	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: CEM-Cebrap. Survey de acesso da população mais pobre de São Paulo a Serviços Públicos. Novembro de 2004.

Tabela 10 – Recebimento de dinheiro de programa do governo, segundo preferência partidária. Município de São Paulo, 2004

Recebe recursos de programas do governo	Preferência partidária				Total
	PT	PSDB	Outros	Nenhum	
Não	70,8%	86,9%	91,4%	83,4%	81,3%
Sim	29,2%	13,1%	8,6%	16,6%	18,7%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: CEM-Cebrap. Survey de acesso da população mais pobre de São Paulo a Serviços Públicos. Novembro de 2004.

De maneira geral, esses resultados indicam um bom direcionamento dos programas de transferência de renda em São Paulo, uma vez que o perfil dos beneficiários segue, em linhas gerais, os critérios de elegibilidade definidos por esses programas – baixa renda, presença de crianças, recebimento preferencial pela mulher, etc. Por outro lado, surgem outras dimensões interessantes no perfil desses beneficiários: a influência positiva da participação associativa, seja em associações civis – partidos políticos, sindicatos, associações de bairro, etc. – seja em associações religiosas; o efeito positivo da declaração da preferência pelo Partido dos Trabalhadores. Essas dimensões são exploradas mais detidamente na análise multivariada, apresentada na próxima seção desse capítulo.



Outra dimensão a destacar refere-se à importância do dinheiro recebido por meio de programas de transferência de renda na composição da renda total dos beneficiários. Os dados do *survey* de 2004 indicaram que, em média, 14,1% da renda total dos beneficiários de algum programa de governo eram oriundos dessas transferências<sup>80</sup>. Esse impacto da transferência de renda era maior entre as famílias com menor renda familiar: na faixa de 0 a 2 salários mínimos de renda familiar, a transferência correspondia a 20,9% da renda, em média. Desagregando esses dados por tipo de programa, verificou-se que o programa PBF era responsável por 15,2% da renda total daqueles que o recebiam; que o Renda Mínima participava com 15,7%; o Renda Cidadã com 11,9% e o Bolsa Escola com 8,4%.

### 5.2.2 Salvador

Antes de apresentar os dados de Salvador, cabe ressaltar algumas diferenças entre as duas cidades. Em São Paulo, a pesquisa foi realizada em 2004, quando os programas federais de transferência de renda tinham um escopo bem menor: o PBF estava em um estágio menos avançado de implementação do que se encontrava em maio de 2006. Por outro lado, como já mencionado, vigoravam em São Paulo dois outros programas: o primeiro, de escopo limitado, implementado pelo governo estadual (Renda Cidadã), e o segundo, implementado pela prefeitura, que tinha uma abrangência maior do que o PBF naquele momento (o Renda Mínima). Em Salvador, ao contrário, só estavam em vigência programas federais.

Os dados obtidos por meio do *survey* de 2006 indicam que 27,1% dos 40% mais pobres do município de Salvador declararam receber algum tipo de transferência de renda, percentual superior ao encontrado em São Paulo, que correspondia a 18,7%. Considerando somente as famílias com renda per capita de até meio salário mínimo –

---

<sup>80</sup> Essa porcentagem foi obtida a partir da divisão da massa de rendimento advinda dos programas de transferência de renda com a massa total de rendimento das famílias. É mais correto fazer essa comparação da participação da transferência na renda total a partir das massas de rendimento, e não das médias.

que à época das entrevistas correspondia a R\$300,00 – observa-se que 34,1% tinham acesso a programas de transferência de renda, cobertura também superior àquela observada entre as famílias com rendimento de até meio salário mínimo per capita em São Paulo.

Também na capital baiana os entrevistados citaram vários programas: PBF, Bolsa Escola, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), Vale Gás, entre outros, todos sob responsabilidade do governo federal. Todos esses programas atualmente fazem parte do PBF, mas foram diferenciados pelos entrevistados, muito provavelmente usuários desde antes da unificação – especialmente no caso do Bolsa Escola. Entre aqueles que recebiam dinheiro de algum programa de transferência, 52,3% declararam receber do PBF; 11,5% do Auxílio Gás; 13,0% do Bolsa Escola e 1,7% do PETI. Cabe destacar que 6,4% recebiam de mais de um programa. Optamos por analisar então todos esses programas agregadamente, ainda mais porque foram reunidos sobre o guarda-chuva do PBF.

Em termos de focalização, resultados ainda melhores são observados em Salvador: 87,2% dos beneficiários de algum programa de transferência de renda tinham rendimento familiar per capita de até meio salário mínimo (Tabela 11), enquanto em São Paulo 63% dos beneficiários tinham esse perfil. Esses resultados indicam um bom direcionamento dos programas ao seu público-alvo, nas duas cidades.

Tabela 11 – Recebimento de dinheiro de programa do governo, segundo faixas de renda familiar per capita. Município de Salvador, 2006

Faixas de renda per capita em SM (R\$300)	Recebe recursos de transferência		Total
	Não	Sim	
0 a 0,25sm	22,4%	41,0%	27,5%
mais de 0,25 a 0,5 sm	40,3%	46,2%	41,9%
mais de 0,5 a 1 sm	26,3%	12,3%	22,5%
mais de 1sm	11,1%	0,5%	8,2%
Total	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: SEI-IPEA. *Survey* de acesso da população mais pobre de Salvador a Serviços Públicos. Maio de 2006.

Em Salvador, a boa focalização também é refletida em termos espaciais: proporcionalmente, há mais pessoas recebendo benefícios em setores subnormais –

*proxy* utilizada pelo IBGE para áreas de favela<sup>81</sup> – do que em setores normais: 37,0% daqueles que moram em setores subnormais recebem benefícios, contra 26,3% das famílias que vivem em setores normais, conforme apresentado na Tabela 12.

Tabela 12 – Recebimento de dinheiro de programa do governo, segundo setor subnormal. Município de Salvador, 2006

Recebe recursos de transferência	Setor subnormal		Total
	Não	Sim	
Não	73,7%	63,0%	72,8%
Sim	26,3%	37,0%	27,2%
Total	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: SEI-IPEA. Survey de acesso da população mais pobre de Salvador a Serviços Públicos. Maio de 2006.

Quando analisamos o perfil dos beneficiários de acordo com diferentes características dos chefes de domicílios, observa-se, assim como visto em São Paulo, que domicílios chefiados por mulheres e aqueles que contam com a presença de jovens entre 7 e 14 anos estão mais presentes entre os beneficiários (Tabela 13 e Tabela 14). Não há diferenças significativas no caso de domicílios chefiados por brancos e não brancos.

Tabela 13 – Recebimento de dinheiro de programa do governo, segundo sexo do responsável. Município de Salvador, 2006

Recebe recursos de transferência	Sexo		Total
	Masculino	Feminino	
Não	75,7%	70,1%	72,9%

<sup>81</sup> Devido à indisponibilidade de uma base mais detalhada de favelas e loteamentos irregulares para Salvador, usamos a *proxy* do IBGE, que define aglomerado subnormal como um “conjunto constituído por um mínimo de 51 domicílios, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular), dispostos, em geral, de forma desordenada e densa, e carentes, em sua maioria, de serviços públicos especiais” (IBGE, 2000).

	Sim	24,3%	29,9%	27,1%
Total		100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: SEI-IPEA. Survey de acesso da população mais pobre de Salvador a Serviços Públicos.

Tabela 14 – Recebimento de dinheiro de programa do governo, segundo presença de crianças de 7 a 14 anos. Município de Salvador, 2006

Recebe recursos de transferência	Tem filho de 7 a 14 anos		Total
	Não	Sim	
Não	85,9%	54,4%	72,9%
Sim	14,1%	45,6%	27,1%
Total	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: SEI-IPEA. Survey de acesso da população mais pobre de Salvador a Serviços Públicos. Maio de 2006.

Assim como em São Paulo, a preferência por partido político faz diferença: entre aqueles que têm preferência por algum partido, 33,5% recebem transferência, contra 25,7% daqueles que não tem preferência (Tabela 15). Só que no caso de Salvador infelizmente não temos a identificação do partido. Por outro lado, participação quinzenal em associações civis não parece fazer tanta diferença no perfil dos beneficiários de Salvador, enquanto que aqueles que participam de alguma associação religiosa pelo menos quinzenalmente – situação que caracteriza 43,7% dos mais pobres de Salvador – tendem a ter acesso ligeiramente superior a benefícios de transferência (Tabela 16).

Tabela 15 – Recebimento de dinheiro de programa do governo, segundo preferência partidária. Município de Salvador, 2006

Recebe recursos de transferência	Preferência por partido político		Total
	Sim	Não	
Não	66,5%	74,3%	72,7%
Sim	33,5%	25,7%	27,3%
Total	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: SEI-IPEA. Survey de acesso da população mais pobre de Salvador a Serviços Públicos. Maio de 2006.

Tabela 16 – Recebimento de dinheiro de programa do governo, segundo participação quinzenal em associação religiosa. Município de Salvador, 2006

Recebe recursos de transferência	Participação quinzenal em alguma associação civil		Total
	Não	Sim	
Não	72,7%	75,2%	72,9%
Sim	27,3%	24,8%	27,1%
Total	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: SEI-IPEA. Survey de acesso da população mais pobre de Salvador a Serviços Públicos. Maio de 2006.

É importante apontar também a relevância da contribuição desse dinheiro oriundo de programas de transferência na composição da renda familiar. Verifica-se que esses programas são responsáveis por 16,7% da renda familiar auferida entre os 40% mais pobres em Salvador. Considerando os domicílios com renda familiar per capita inferior a um terço do salário mínimo (R\$ 100), os recursos recebidos pelos programas são responsáveis por 19,7% da renda familiar. Esse valor é similar ao observado em São Paulo, onde os recursos de transferência eram responsáveis por 20,9% dos ganhos na faixa de zero a dois salários mínimos de renda familiar.

Em síntese, observa-se nessa análise bivariada que os programas de transferência de renda em São Paulo e em Salvador de fato estavam bem focalizados, atingindo os segmentos mais pobres da população, e em consonância com os critérios gerais de priorização do recebimento – recebimento preferencial pelas mulheres, presença de crianças no domicílio. Também se destaca a relevância dos recursos advindos desses programas na composição da renda familiar. A seguir, apresentamos modelos multivariados que exploram os principais determinantes do acesso a programas de transferência de renda em São Paulo e em Salvador.

### 5.3 Modelos de acesso à transferência de renda

Essa seção apresenta as principais dimensões responsáveis pelo acesso dos mais pobres a programas de transferência de renda em São Paulo e Salvador. O principal objetivo é identificar, por meio de modelos multivariados – ou seja, que permitem testar conjuntamente a influência de diferentes dimensões que até aqui foram tratadas isoladamente –, quais são as dimensões que mais influenciam o acesso da população mais pobre a esses programas, aprofundando a discussão do perfil dos beneficiários apresentada na seção anterior.

Em primeiro lugar, é importante diferenciar os requisitos formais de acesso, os critérios de elegibilidade, das demais dimensões que não estão previstas no desenho dos programas. Essa distinção permite diferenciar, nos modelos, aqueles resultados que simplesmente indicam uma boa focalização dos programas, e aqueles que apontam para dimensões novas e analiticamente interessantes.

Em São Paulo, conforme apresentado no Capítulo 4, os programas de transferência de renda têm critérios similares de elegibilidade. Tanto no caso do programa municipal, Renda Mínima, quanto no caso do programa estadual, Renda Cidadã, são elegíveis famílias residentes no município há pelo menos dois anos na data do cadastramento, com rendimento inferior a meio salário mínimo per capita e com crianças entre 0 e 15 anos de idade. Já o programa federal, PBF, é voltado para famílias pobres ou paupérrimas – cujos cortes de renda variam ao longo do tempo, mas geralmente representam, respectivamente, famílias vivendo com até meio salário per capita e com menos de um quarto de salário mínimo per capita –, sendo que, entre as famílias pobres, é necessária a presença de crianças de 0 a 15 anos ou de jovens entre 16 e 17 anos. Em Salvador, considerando-se que todos os programas federais citados encontram-se sob o guarda-chuva do PBF, cabe considerar somente seus critérios de elegibilidade, já apresentados.

Para além desses critérios formais de elegibilidade, é interessante verificar outras dimensões que podem intervir no acesso aos programas de transferência de renda, conforme detalhado a seguir.

#### *Variáveis individuais e familiares*

De modo a testar o impacto de características individuais e das famílias sobre as condições de acesso aos programas de transferência de renda, foram consideradas

variáveis como sexo do responsável pelo domicílio, idade do responsável, cor do responsável, renda familiar per capita e anos médios de estudo do responsável. As características dos chefes dos domicílios podem ser consideradas *proxys* razoáveis das características do domicílio, uma vez que as desigualdades existentes no nível individual podem agravar a situação do domicílio como um todo (Esping-Andersen, 2002).

Algumas dessas variáveis individuais e familiares, especialmente renda familiar per capita e a presença de crianças e jovens de até 14 anos, fazem parte dos critérios de elegibilidade dos programas de transferência. Assim, uma das questões envolvidas nesse caso é avaliação da qualidade da focalização dos programas, ou seja, verificar se os mesmos estão sendo destinados realmente aos grupos mais pobres da população. Além disso, esse conjunto de variáveis procura testar a relevância de argumentos presentes nas áreas de economia e demografia, que ressaltam a importância de fatores individuais, tais como renda e escolaridade, na explicação das condições de acesso a serviços públicos. Essas variáveis teriam influência significativa sobre o comportamento dos indivíduos no sentido de estimularem maior acesso a informações, maior conhecimento sobre os mecanismos de funcionamento e sobre os canais de acesso a certas políticas públicas, entre outros aspectos. Foram testadas as seguintes variáveis, tanto em São Paulo como em Salvador:

- Sexo do responsável pelo domicílio;
- Cor do responsável pelo domicílio (brancos ou não brancos);
- Idade do responsável pelo domicílio (acima de 18 anos);
- Escolaridade do responsável pelo domicílio;
- Renda familiar *per capita* em salários mínimos (R\$260 em São Paulo; R\$300 em Salvador);
- Presença de crianças de 0 a 6 anos;
- Presença de crianças de 7 a 14 anos.

#### *Migração e tempo no bairro*

Como mencionado anteriormente, alguns programas de transferência de renda em São Paulo levam em consideração o tempo de residência no município; assim, os migrantes recentes poderiam estar desproporcionalmente sub-representados nesses

programas, e isso foi levado em consideração nas modelagens de São Paulo. A questão da migração, além de não ser tão relevante em Salvador, proporcionalmente, não é contemplada no caso do PBF, por isso essa dimensão não foi considerada nas modelagens de Salvador.

Por outro lado, consideramos também o tempo de residência no bairro, tanto no caso da população mais pobre residente em São Paulo como em Salvador. Alguns estudos etnográficos demonstram que mesmo em áreas periféricas ou em áreas de favelas o tempo de residência no bairro é importante para o adensamento das redes de relações – que abrem uma série de oportunidades para os indivíduos<sup>82</sup> – e para a capacidade de organização e mobilização das comunidades, inclusive para a possibilidade de demandar serviços junto ao poder público. Desse modo, foram consideradas nos modelos as seguintes variáveis:

- Responsável pelo domicílio nascido fora do Estado de São Paulo – São Paulo;
- Responsável pelo domicílio nascido em estados do Nordeste – São Paulo;
- Tempo de residência no bairro – Salvador e São Paulo.

#### *Variáveis territoriais*

De modo a verificar a hipótese de que a residência em locais fortemente segregados tem impactos sobre as condições de acesso a políticas públicas – podendo indicar áreas de difícil penetração de certos programas sociais –, variáveis relativas à dimensão territorial foram incluídas nas análises. Apesar de os programas de transferência de renda basearem-se principalmente em características familiares e individuais para sua focalização, alguns programas – como o Renda Cidadã – utilizam critérios espaciais de focalização, priorizando famílias que se localizam em bolsões de

---

<sup>82</sup> Pavez (2006) demonstra que as redes de relações desenvolvidas em uma comunidade segregada são importantes para as oportunidades que podem ser geradas, especialmente quando essas relações possibilitam a construção de pontes para fora da própria comunidade. Contudo, redes muito restritas – como redes de conterrâneos em comunidades pobres – podem gerar circuitos muito fechados, limitando as possibilidades de inserção na sociedade como um todo, especialmente inserção ocupacional (Scalon, 2005).



pobreza, como mencionado anteriormente. Assim, optamos por considerar tanto a dimensão da macro-segregação, ou seja, segregação residencial na escala da cidade como um todo, quanto a dimensão da micro-segregação, representada pela residência em áreas de favelas, loteamentos irregulares ou setores subnormais, como apresentado a seguir:

- Região em que se localiza o domicílio de baixa renda – macro-segregação:
  - São Paulo: região central, intermediária ou periférica;
  - Salvador: área da orla, intermediária ou periférica;
- Micro-segregação:
  - São Paulo: domicílios localizados em áreas de favela ou loteamentos irregulares;
  - Salvador: domicílios localizados em setores subnormais.

#### *Participação associativa*

Diversos autores enfatizam importância dos grupos de parentesco, do pertencimento a associações comunitárias e dos vínculos com instituições religiosas ou laicas, como elementos que influenciam o acesso a serviços públicos, especialmente no âmbito de comunidades carentes (Gurza Lavallo e Castello, 2004; Almeida e D'Andrea, 2004). Esses autores destacam ainda o papel desempenhado pelas práticas associativas – especialmente religiosas – na atenuação dos efeitos da exclusão, especialmente no caso da inserção no mercado de trabalho, uma vez que esses vínculos abririam uma série de oportunidades para as populações mais carentes. Desse modo, igrejas e cultos funcionariam muitas vezes como instâncias de inclusão social.

Neste trabalho, optamos por avaliar a influência dos vínculos com associações religiosas – considerando a frequência pelo menos quinzenal a essas associações – e com associações civis de diversos tipos – sindicatos, partidos políticos, clubes, associações culturais, comunitárias ou de bairro –, considerando a frequência pelo menos anual a essas associações. Devido ao percentual mais elevado de pessoas que participam em associações religiosas, especialmente em Salvador, optou-se por separar a participação em associações religiosas dos demais tipos de participação associativa. Essas variáveis de participação social e religiosa visaram testar o impacto do associativismo, das relações comunitárias, do acesso a canais de informação, sobre as

condições de acesso aos programas de transferência de renda, tanto em São Paulo quanto em Salvador.

- Participação quinzenal em algum tipo de associação civil (partido político, sindicato, associação de bairro ou associação cultural);
- Participação quinzenal em algum tipo de associação religiosa.

### *Variáveis políticas*

De forma semelhante às variáveis de participação associativa podem ser analisadas as variáveis de identificação partidária, que procuram captar o grau de informação a que estão expostos os indivíduos, indicando possíveis canais de acesso a políticas. Além disso, pretendem considerar, ainda que de maneira muito aproximada, a discussão relativa à utilização política desses programas. Nesse sentido, a relação entre as preferências políticas e o acesso a esses programas pode indicar tanto a utilização de redes partidárias no acesso aos mesmos quanto um efeito de “prêmio” que os beneficiários conferem àqueles dirigentes que garantiram seu acesso a esses programas – sendo que essa eventual premiação não é analisada aqui apenas como indício de clientelismo, mas também de voto retrospectivo. De acordo com a teoria do voto retrospectivo desenvolvida por Fiorina (1981), os cidadãos sabem como é a vida durante uma determinada administração política; isto é, sofrem os impactos das políticas implementadas, de maneira positiva ou negativa, mesmo sem compreender detalhes do funcionamento da política. Desse modo, mais do que uma decisão prospectiva, o voto seria uma decisão retrospectiva, baseada em como a administração anterior se saiu. No caso de São Paulo, testa-se principalmente a posição em relação ao programa municipal Renda Mínima, iniciado na prefeitura de Marta Suplicy.

A seguir, são apresentadas as variáveis utilizadas nos modelos de São Paulo e Salvador, destacando desde já a maior riqueza de variáveis políticas disponíveis no questionário de São Paulo, como pode ser conferido no Anexo I:

- São Paulo:

- Identificação partidária: PT, PSDB, outros partidos ou nenhum<sup>83</sup>;
  - Declaração de voto no primeiro turno das eleições municipais de 2004 (Marta, Serra ou Outros);
  - Grau de interesse pela política.
- Salvador:
    - Preferência por algum partido político: sim/não.

### 5.3.1 Modelo de CHAID

Para testar a relevância dessas diferentes dimensões explicativas, foi utilizado primeiramente o modelo estatístico de CHAID (Chi-squared Automatic Interaction Detector). Essa técnica é utilizada para estudar a relação entre uma variável dependente e uma série de variáveis explicativas (preditoras) que interagem entre si, estabelecendo uma hierarquia das influências das variáveis consideradas<sup>84</sup>. As variáveis indicadas no resultado final podem ser consideradas as mais importantes na explicação da variabilidade da variável dependente. Esse modelo é bastante útil em análises exploratórias, quando as associações entre as variáveis de interesse não são bem conhecidas (Figueiredo et al., 2005). Além de testar, ao mesmo tempo, o impacto de diversas variáveis explicativas, outra vantagem deste método é permitir a caracterização

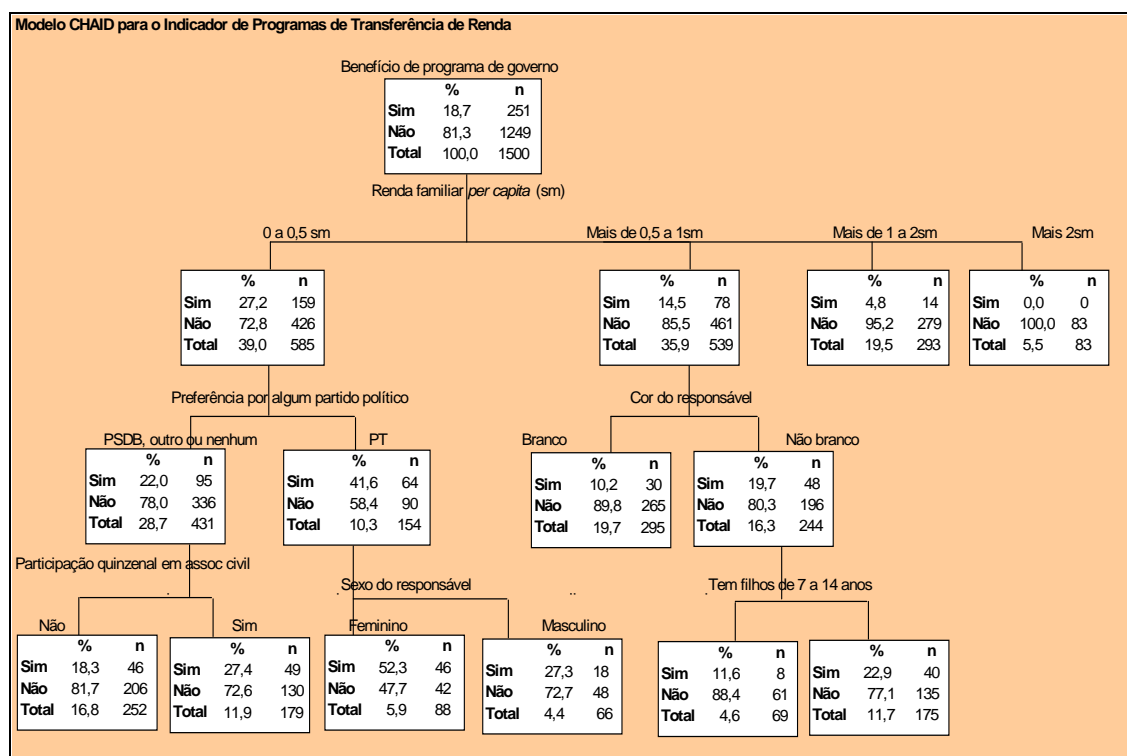
---

<sup>83</sup> Entre os entrevistados no *survey* de São Paulo, a maioria declarou preferência pelo PT ou PSDB: 24,1% pelo PT, 9,1% pelo PSDB, 11,7% por outros partidos agregados e 55,1% por nenhum partido. Assim, essa variável “preferência partidária” apresenta as seguintes categorias: PT, PSDB, outro partido ou nenhum.

<sup>84</sup> O modelo testa todas as partições possíveis das categorias, escolhendo aquela que apresenta o maior valor para a estatística qui-quadrado. Os dados são agrupados segundo a partição escolhida e uma nova análise é realizada dentro de cada subgrupo, repetindo-se o procedimento anterior para a variável dependente e as demais preditoras. Esse processo é repetido sucessivamente até que os grupos divididos cheguem a um número mínimo de casos estipulado.

dos perfis daqueles que têm ou não acesso a certa política. O modelo obtido no caso de São Paulo é apresentado na Figura 1, a seguir<sup>85</sup>.

Figura 1 – Modelo de CHAID para o acesso a programas de transferência de renda.  
Município de São Paulo, 2004



Fonte: CEM-Cebrap. Survey de acesso da população mais pobre de São Paulo a Serviços Públicos. Novembro de 2004.

Nota: Nível de Significância de 5%.

Nesta figura, a variável dependente corresponde ao acesso ou não aos programas de transferência de renda considerados em São Paulo – PBF, Renda Mínima e Renda Cidadã. O primeiro ramo da árvore apresenta as variáveis mais importantes para explicar o acesso a esses programas, ou seja, a variável explicativa mais associada a ser ou não beneficiário de transferência. A importância das variáveis cai sucessivamente

<sup>85</sup> Foram testados diferentes modelos possíveis, e este pareceu ser o mais adequado tanto do ponto de vista analítico quanto técnico – o método de validação utilizado (“*crossvalidation*”) indicou que esse modelo classificou corretamente 83,5% dos casos, resultado bastante satisfatório. O modelo foi rodado sem a ponderação dos dados do survey de 2004, uma vez que o aumento do número de casos tende a sobreestimar as associações entre as variáveis por meio da estatística qui-quadrado.

nos ramos inferiores, o que significa que as associações observadas são menores. No interior de cada célula – que representa um recorte dentro do universo de domicílios pobres do Município de São Paulo, configurando um grupo com características particulares – estão indicados os percentuais de famílias pobres que têm ou não acesso a benefícios de transferência de renda. O total em cada célula apresenta o quanto aquele grupo representa (em %) no total dos domicílios pobres considerados (1500 casos).

Em primeiro lugar, cabe destacar que a variável mais associada ao recebimento de benefícios é justamente o principal critério desses programas: famílias pobres, sendo que as famílias com renda até meio salário mínimo per capita são as maiores beneficiárias, com poucos “vazamentos” – que, quando existem, ocorrem nas faixas de renda imediatamente superiores. Nesse sentido, o modelo multivariado confirma a boa focalização observada nas análises bivariadas. Cabe agora observar o que explica os níveis de acesso em cada um desses grupos mais pobres.

Entre o grupo mais pobre – famílias com renda até meio salário mínimo per capita – destaca-se que a dimensão mais relevante para explicar os níveis de acesso é a preferência partidária. Aqueles que declararam preferência pelo PT têm maiores níveis de acesso a programas de transferência – 41,6% – do que aqueles que declararam preferência pelo PSDB, por outro partido ou por nenhum (entre esse grupo, 22,0% têm acesso à transferência de renda)<sup>86</sup>. Como se sabe, as relações entre o recebimento de programas sociais específicos e o comportamento eleitoral são complexas. Muito provavelmente, mais do que a preferência por um partido específico, esse resultado indica a relação dos beneficiários com o partido no governo – à época, Marta Suplicy era a prefeita de São Paulo (2001 a 2004), tendo sido responsável pela implantação do programa Renda Mínima, como apontado anteriormente<sup>87</sup>. Desse modo, há duas interpretações possíveis para esse resultado. Por um lado, é possível que, na resposta ao *survey*, as pessoas tenham “premiado” o governo pelo acesso recebido – e assim declaram preferência pelo partido do governo numa relação de “gratidão”. Entretanto,

---

<sup>86</sup> A junção da preferência pelo PSDB com os demais partidos foi realizada automaticamente pelo próprio programa, ao testar as associações entre as variáveis.

<sup>87</sup> Com base nos dados desse mesmo *survey* focado nos 40% mais pobres de São Paulo e utilizando modelos do tipo logit, Corrêa (2010) demonstra que beneficiários do Renda Mínima e do Bolsa Família votaram mais em Marta Suplicy.

há outra dinâmica possível: pessoas que já estavam vinculadas de algum modo ao PT tiveram maiores chances de inclusão nos novos programas de transferência, como o PBF, uma vez que as redes locais do partido – incluindo ONGs e outros tipos de associação – foram utilizadas no processo de cadastramento (Hevia, 2009). Sabe-se também que os cadastros do Renda Mínima foram utilizados para inclusão no PBF em São Paulo, o que também pode explicar esse resultado. Cabe apontar que, muito provavelmente, todas essas dinâmicas estiveram associadas, e que é difícil separar o sentido da causalidade (se preferências e/ou relações prévias levaram a um maior acesso aos benefícios ou se o acesso a benefícios estimulou certa relação de “gratidão” em relação ao partido no governo).

Entre aqueles que declararam preferência pelo PT, o sexo do responsável pelo domicílio é a próxima dimensão mais relevante, sendo que domicílios chefiados por mulheres tendem a ter mais acesso a benefícios do que aqueles chefiados por homens, o que é condizente com os critérios de priorização dos programas – as mulheres são as portadoras privilegiadas dos cartões dos programas de transferência.

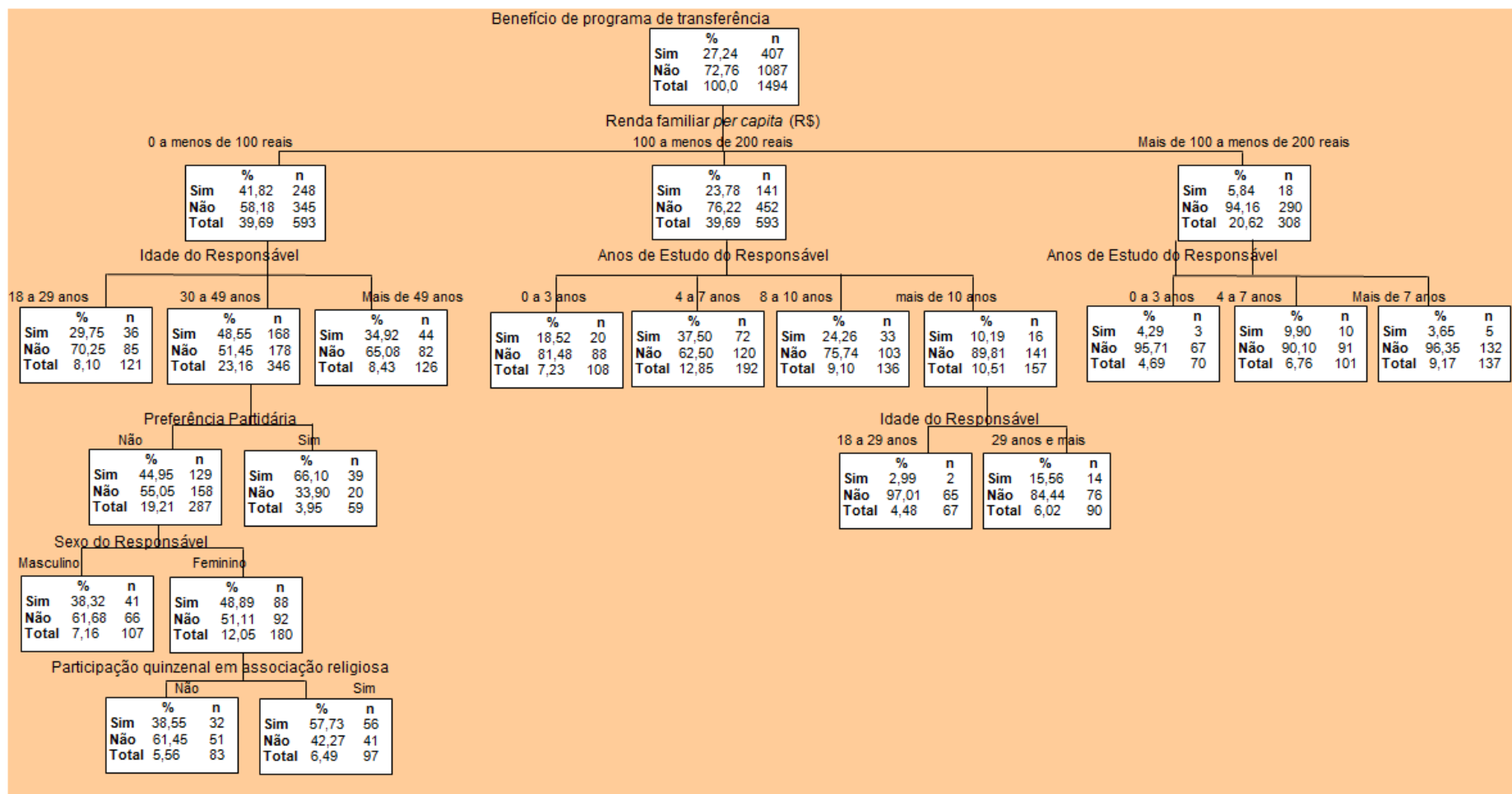
Por outro lado, entre aqueles que declaram preferência por algum outro partido ou não tinham preferência partidária, mas participavam de algum tipo de associação civil com frequência pelo menos quinzenal – ou seja, estavam mais intensamente envolvidos em redes associativas – tinham maior nível de acesso a programas de transferência de renda do que aqueles que não participavam de associações. Esse resultado parece indicar que o envolvimento associativo melhora o nível de informação dos indivíduos e seu acesso às formas de cadastramento para o recebimento de benefícios, reforçando algumas hipóteses a respeito da importância da participação associativa (Almeida & D’Andrea, 2004; Gurza Lavallo & Castello, 2004).

No nível de renda imediatamente acima – domicílios com renda familiar entre meio e um salário mínimo per capita –, a segunda dimensão mais relevante é a cor do responsável pelo domicílio, sendo que chefes não brancos tendem a ter maior acesso. Além disso, entre os não brancos, aqueles que têm filhos entre 7 e 14 anos tendem a ter maior acesso aos benefícios de transferência de renda, indicando novamente uma boa focalização dos programas. Essa boa focalização é reforçada pelos baixos níveis de acesso nos grupos com renda familiar per capita acima de um salário mínimo e pela ausência de beneficiários no grupo com renda familiar per capita acima de dois salários mínimos.

Assim, de maneira geral, são variáveis individuais/familiares e relativas ao envolvimento associativo aquelas que mais explicam o acesso a programas de transferência de renda em São Paulo, sendo que variáveis referentes à condição de migração e variáveis territoriais não se mostraram relevantes. O modelo mostra que dinâmicas internas do programa explicam os níveis de acesso: são dimensões como a renda, sexo do responsável e presença de crianças as que mais se destacaram. Além disso, o modelo aponta que o programa está bem focalizado e que há pouco “vazamento”: este, quando ocorre, é nas faixas de renda imediatamente acima do corte. Por outro lado, além dos critérios de elegibilidade, os resultados apontam para a relevância de outros elementos interessantes, como o posicionamento em relação ao partido no governo e a participação associativa.

O mesmo tipo de análise multivariada foi realizada para o caso de Salvador. Assim como em São Paulo, no modelo de CHAID para Salvador foi utilizada como variável resposta ser ou não beneficiário de um programa de transferência de renda, só que em Salvador só foram considerados programas federais (PBF, PETI, Auxílio Gás). O modelo resultante é apresentado na Figura 2.

Figura 2. Modelo de CHAID para o acesso a programas de transferência de renda. Município de Salvador, 2006.



Fonte: SEI/IPEA. *Survey* de acesso da população mais pobre de Salvador a serviços públicos. Maio de 2006. Nota: Nível de significância de 5%.



Como observado em São Paulo, a variável mais importante para diferenciar entre ser beneficiário ou não em Salvador é a renda familiar per capita, sendo que as famílias com até um terço de salário mínimo per capita recebem mais frequentemente recursos de programas de transferência. Essas famílias representam 60,9% das beneficiárias e aproximadamente 39,7% do universo da pesquisa. Nesse grupo, 41,8% recebiam o benefício em maio de 2006. Entre as famílias com renda per capita superior a dois terços de salário mínimo, a ocorrência de beneficiários é bastante baixa, sendo que a penetração do programa nessa faixa de renda atinge apenas 5,8%, o que também era esperado segundo os critérios de inclusão do programa de transferência de renda, voltado aos mais pobres.

Entre as famílias com rendimento familiar per capita de até um terço de salário mínimo, a segunda variável mais relevante é a idade, sendo que o programa atinge mais intensamente a faixa etária de 30 a 49 anos. Trata-se de um resultado razoável, uma vez que os muito jovens têm, em geral, mais dificuldade de acessar programas sociais, e os mais idosos são objeto de outros programas, como o de previdência pública, não sendo assim tão frequentemente elegíveis ao benefício. No entanto, a menor cobertura entre aqueles com idade inferior a 30 anos causa alguma preocupação, uma vez que é maior a probabilidade de serem também constituídas por crianças muito pequenas.

Entre as famílias de menor renda e com o chefe de domicílio na faixa de idade entre 30 e 49 anos, a principal variável explicativa é a declaração de preferência por algum partido político. Essa variável mostrou-se importante também no caso de São Paulo. Não podemos, porém, inferir o sentido da causalidade aqui presente: se as pessoas preferem o partido porque recebem o benefício ou, ao contrário, recebem o benefício por conta de sua preferência. Isto só seria possível por meio de outras informações a serem colhidas localmente, seja junto aos responsáveis pela execução do programa, seja por meio de pesquisas qualitativas com a população. O efeito positivo da preferência política dentre os grupos de menor renda pode estar indicando a importância de redes e organizações sociais vinculadas a partidos políticos no processo de cadastramento dos beneficiários. No entanto, tal possibilidade não pode ser testada com os dados disponíveis no *survey*.

Entre os mais pobres, com idade entre 30 e 49 anos e sem preferência partidária, o sexo do responsável é a variável que aparece no nível hierárquico seguinte, sendo que os domicílios

chefiados por mulheres tendem a receber mais frequentemente programas de transferência de renda. É claro que o PBF apresenta, na prática, um viés a favor das mulheres.

Dentre os domicílios que possuem renda per capita entre um terço e dois terços de salário mínimo, ou seja, o grupo intermediário de renda, a escolaridade é a determinante. As famílias cujos chefes têm escolaridade intermediária (quatro a sete anos de estudo) recebem mais frequentemente o benefício, o que significa que o programa não é capaz de beneficiar de modo diferencial as famílias cujos responsáveis têm baixíssima escolaridade, isto é, os analfabetos e com menos de três anos de escolaridade. Esse resultado provavelmente reflete a maior dificuldade dos chefes menos escolarizados no acesso a informações sobre o programa ou mesmo no preenchimento de cadastros requeridos.

Já entre as famílias com renda superior a um terço de salário mínimo, que são aquelas que menos recebem programas de transferência, a escolaridade do responsável é novamente a variável mais importante, sendo que há menor acesso nos domicílios com chefes muito pouco escolarizados (zero a três anos de estudo) e mais escolarizados (mais de sete anos de estudo). Esse resultado repete em alguma medida a situação do grupo de renda anterior, sugerindo que o programa não tem conseguido tratar de forma diferenciada os que são muito pouco escolarizados. Vale lembrar, no entanto, que tal variável não define um critério de elegibilidade. De todo modo, os menos escolarizados tendem, para várias políticas sociais, a ter maior dificuldade de acesso, por ter menos informação e menos capacidade de se manifestar publicamente frente a um funcionário público ou agência responsável pelo enquadramento no programa.

Em síntese, o modelo multivariado confirmou o bom direcionamento dos programas de transferência de renda em Salvador. O surgimento de diferenciais por sexo e idade sugere a possível existência de outros critérios de enquadramento não necessariamente explicitados, atuantes principalmente no momento do cadastramento. Finalmente, existem evidências de que, entre os mais pobres, o programa poderia estar sendo parcialmente implementado através de redes partidárias, assim como observado em São Paulo.

A próxima seção aprofunda essa análise exploratória dos determinantes do acesso a programas de transferência de renda em São Paulo e Salvador.

### 5.3.2 Modelos de Regressão Logística

De modo a explorar de maneira conjunta a influência das diversas dimensões explicativas apresentadas anteriormente, foram utilizados modelos de regressão logística, indicados quando a variável de interesse é categórica: neste caso, procura-se explicar o fato de um indivíduo ser ou não beneficiário de um programa de transferência de renda. De maneira bem simples, a idéia por trás de modelos como este é testar as razões de chance (*odds ratio*) na correlação entre as variáveis de interesse, testando as probabilidades de sucesso ou de fracasso em um determinado teste de hipóteses. Nessa seção, testa-se a hipótese de que variáveis individuais que caracterizam o perfil de pobreza das famílias aumentam a chance de um indivíduo ser beneficiário – ou seja, a hipótese de que os programas estão de fato bem focalizados nas duas cidades.

Nos modelos de regressão logística, a variável dependente consistia em ser ou não um beneficiário de programa de transferência de renda – sendo que em São Paulo foram testados, de maneira agregada, todos os programas de transferência de renda existentes à época e, em Salvador, só o PBF. Foram testadas como variáveis explicativas as mesmas apresentadas na seção 5.3. Somente uma variável política, contínua, foi acrescentada em São Paulo: a nota atribuída para a gestão da prefeita Marta Suplicy (2001-2004)<sup>88</sup>, que também permite testar o efeito do voto retrospectivo sobre a chance de ser ou não beneficiário. Como teste de ajuste do modelo, foi utilizado o teste de aderência de Hosmer e Lemeshow (“goodness-of-fit test”), para avaliar se cada modelo se ajusta bem aos pressupostos da regressão logística<sup>89</sup>. Indivíduos com observações faltantes (*missing cases*) em alguma variável explicativa foram retirados dos modelos de regressão. As variáveis que foram mantidas nos modelos finais – aquelas que mostraram significância de até 0,05 após diversos testes – são apresentadas a seguir.

---

<sup>88</sup> Nos modelos de regressão logística, somente a variável dependente deve ser dicotômica; as variáveis explicativas não necessariamente.

<sup>89</sup> Esse teste deve se mostrar *não* significativo nos diversos modelos.

## São Paulo

Em São Paulo, o modelo final ajustado<sup>90</sup> classifica corretamente 72,2% dos casos (1437 – 63 casos excluídos devido a informações faltantes), sendo que o modelo classifica corretamente 64,3% dos casos de interesse: situação sim/sim, ou seja, em que o modelo prevê que o indivíduo seria um beneficiário de transferência de renda e ele de fato é um beneficiário de transferência de renda. As variáveis mantidas no modelo final são apresentadas na Tabela 17 a seguir.

Tabela 17 – Variáveis finais no modelo de regressão logística. Município de São Paulo, 2004

Variáveis Explicativas	B	S.E.	Wald	Df	Sig.	Exp(B)	95% C.I. for EXP(B)	
							Lower	Upper
	-0,556	0,156	12,790	1	0,000	0,573	0,423	0,778
Sexo (Masculino)	-0,731	0,163	20,160	1	0,000	0,482	0,350	0,662
Filho 0 a 6 (Não)	-0,733	0,214	11,742	1	0,001	0,481	0,316	0,731
Filho 7a 14 (Não)			11,926	2	0,003			
Voto 1º turno (Outros)			7,033	1	0,008	1,591	1,129	2,242
Voto 1º turno (Marta)	0,464	0,175	1,117	1	0,291	0,792	0,514	1,220
Voto 1º turno (Serra)	-0,233	0,220	14,285	1	0,000	1,121	1,056	1,189
Nota para Marta	0,114	0,030	31,802	1	0,000	2,454	1,796	3,353
Renda PC (Até 0,5sm)	0,898	0,159	55,451	1	,000	0,102		
Constant	-2,286	0,307						

Fonte: CEM-Cebrap. *Survey* de acesso da população mais pobre de São Paulo a Serviços Públicos. Novembro de 2004.

<sup>90</sup> O modelo final foi ajustado por meio da curva ROC, que visa melhorar o ajuste da classificação dos casos, ou seja, a distância entre a predição do modelo e a observação do comportamento dos casos. Isso foi necessário devido ao número relativamente raro de casos de “sucesso” no caso que aqui nos interessa (ser beneficiário de programa de transferência de renda). Assim, o valor de corte automático (0,5) foi alterado para 0,196.

Em primeiro lugar, cabe destacar que variáveis referentes à composição sócio-demográfica dos domicílios – sexo do responsável, presença ou não de crianças de 0 a 14 anos, bem como renda familiar per capita – e variáveis políticas (declaração de voto no primeiro turno de 2004 e nota atribuída à gestão da então prefeita Marta Suplicy) são aquelas que explicam ser ou não um beneficiário de programa de transferência de renda no município de São Paulo em 2004.

As razões de chance, que aqui nos interessam de maneira mais central, são expressas na coluna “Exp(B)”. Mantidas todas as demais variáveis constantes, a chance de um homem (categoria de referência) ser beneficiário é 0,573 vezes menor do que a chance de uma mulher ser beneficiária – ou seja, mulheres tem chance muito superior de serem beneficiárias. A chance de alguém que não tem filhos de 0 a 6 anos é 0,482 vezes a chance de alguém que tem crianças nessa faixa etária; de maneira similar, a chance daqueles que têm filhos de 7 a 14 anos serem beneficiários é muito maior do que aqueles que não têm filhos dessa idade. Entre aqueles que votaram na Marta no primeiro turno, a chance de ser beneficiário é muito maior (1,591 vezes) do que aqueles que votaram outros candidatos (categoria de referência); o voto em Serra não é significativo. Cada acréscimo de uma unidade na nota (de 0 a 10) dada para a ex-prefeita Marta Suplicy aumenta em 1,12 a chance de ser beneficiário de programa de transferência de renda. Por fim, o indivíduo que têm renda familiar per capita de até meio salário mínimo tem 2,5 vezes mais chance de serem beneficiários do que um indivíduo com renda superior a meio salário mínimo.

Em síntese, assim como indicado de maneira preliminar pelo CHAID apresentado na seção anterior, esse modelo combina variáveis indicadoras de boa focalização – uma vez que domicílios chefiados por mulheres, assim como aqueles que contam com crianças de 0 a 14 anos e também com menor renda familiar per capita têm maior probabilidade de receber benefícios de transferência de renda – e também variáveis políticas: aqueles que votaram na Marta no primeiro turno das eleições de 2004 têm maior probabilidade de receber benefícios, assim como aqueles que avaliaram mais positivamente a prefeitura de Marta. Como será aprofundado no Capítulo 6, este modelo parece confirmar a impressão geral dos gestores da assistência em São Paulo, que consideram que até 2007 os programas de transferência de renda operados no município ainda eram vulneráveis a influências políticas.

## Salvador

Em Salvador, o modelo final ajustado<sup>91</sup> classifica corretamente 70,4% dos casos, sendo que classifica corretamente 66,2% dos casos de interesse: situação sim/sim, ou seja, em que o modelo prevê que o indivíduo seria um beneficiário de transferência de renda e ele de fato é um beneficiário de transferência de renda. As variáveis mantidas no modelo final são apresentadas na Tabela 18 a seguir.

Tabela 18 – Variáveis finais no modelo de regressão logística. Município de Salvador, 2004

Variáveis Explicativas	B	S.E.	Wald	Df	Sig.	Exp(B)	95% C.I. for EXP(B)	
							Lower	Upper
Subnormal (Não)	-0,589	0,220	7,176	1	0,007	0,555	0,361	0,854
Renda PC (0 a 0,5sm)	0,847	0,176	23,169	1	0,000	2,333	1,652	3,295
Preferência Partidária (Não)	-0,469	0,151	9,637	1	0,002	0,625	0,465	0,841
Filho7a14 anos (Não)	-1,401	0,136	105,534	1	0,000	0,246	0,189	0,322
Anos de Estudo (0 a 7 anos)	0,626	0,133	22,011	1	0,000	1,870	1,440	2,430
Constant	-0,404	0,304	1,765	1	0,184	0,668		

Fonte: SEI/IPEA. *Survey* de acesso da população mais pobre de Salvador a serviços públicos. Maio de 2006.

Assim como observado em São Paulo, o modelo de Salvador também indica boa focalização dos programas de transferência de renda, uma vez que variáveis que indicam a composição demográfica das famílias – neste caso, renda familiar per capita, escolaridade do responsável pelo domicílio e presença de crianças de 7 a 14 anos – estão entre aquelas que

<sup>91</sup> Cujo parâmetro de corte dado pela Curva Roc foi de 0,330.

explicam o fato de um indivíduo ser ou não beneficiário, seguindo o sentido esperado. Assim como em São Paulo, a dimensão política também se mostrou relevante em Salvador, por meio da variável “preferência por algum partido político”. Contudo, uma variável territorial apareceu no modelo de Salvador, o que não foi observado anteriormente.

Analisando as razões de chance ( $Exp(B)$ ), observamos que aqueles que não residem em setores subnormais – próxy de área de favela, como mencionado – têm menos chances de serem beneficiários – inversamente, os indivíduos que residem nestas áreas mais precárias têm maiores chances de fazerem parte do PBF, indicando uma boa focalização territorial em Salvador. Como veremos no próximo capítulo, também em Salvador foram utilizados critérios de focalização espacial para o cadastramento dos beneficiários. As variáveis demográficas também seguem o sentido esperado no caso de boa focalização: indivíduos com renda familiar per capita inferior a meio salário mínimo têm 2,3 vezes mais chances de serem beneficiários do que aqueles com renda superior; indivíduos com baixa escolaridade (0 a 7 anos de estudo) têm 1,8 vezes mais chance de serem beneficiários do que aqueles com maiores níveis de escolaridade; domicílios que não contam com crianças de 7 a 14 anos tem menos chance de terem beneficiários do que aqueles que contam com a presença de crianças. Por fim, aqueles que declararam preferência por algum partido político tem mais chance de serem beneficiários. No Capítulo 6 são apresentadas informações mais detalhadas sobre o processo de cadastramento dos beneficiários em Salvador que permitem lançar luz sobre algumas dessas dinâmicas.

#### **5.4 Síntese**

Os resultados apresentados nesse capítulo indicam um cenário inicial de boa focalização, mas baixa cobertura, como seria esperado, uma vez que o PBF ainda estava no início e os grandes centros urbanos não eram a prioridade. Desse modo, encontrar boa focalização nos municípios de São Paulo e Salvador, em um período em que os “erros de exclusão” ainda eram importantes, é um resultado bem importante. A expectativa, com base na grande expansão nacional do PBF, é de que atualmente a cobertura seja bem maior nesses dois municípios e que a focalização seja ainda melhor, considerando os dados agregados disponíveis nas avaliações

realizadas pelo MDS (Cedeplar, 2007) que, contudo, não podem ser desagregados para o nível municipal.

Em primeiro lugar, observa-se que tanto nas análises bivariadas quanto nas multivariadas os principais determinantes do acesso a esses programas caracterizam, de uma forma ou de outra, a situação de pobreza e vulnerabilidade das famílias — domicílios de baixa renda, chefiados por mulheres, com presença de crianças. Em segundo lugar, cabe apontar a relevância da preferência partidária declarada pelo beneficiário, tanto em São Paulo quanto em Salvador, no aumento da chance de ser beneficiário, resultado cujo entendimento completo exige análises quantitativas com desenho apropriado para captar a relação entre preferência partidária e o PBF, além de análises qualitativas mais próximas do nível local, como apresentado no próximo capítulo, que se dedica ao processo recente de implementação desses programas de transferência em São Paulo e Salvador.

Mesmo levando em consideração as diferenças entre esses dois contextos urbanos, os resultados aqui apresentados apontam para a convergência de resultados em termos de boa focalização do programa em direção a seu público-alvo, ou seja, as famílias mais pobres e vulneráveis nessas duas cidades. Isso parece reforçar o crescente poder de regulação do governo federal no caso das políticas de transferência de renda, mesmo sendo uma política descentralizada cuja implementação está a cargo do nível municipal. Assim, um dos objetivos centrais desses programas – central até mesmo para sua justificação política em um cenário marcado por fortes disputas e polêmicas – parece estar sendo atingido a contento em complexos contextos urbanos como São Paulo e Salvador.

Por outro lado, para além do objetivo da boa focalização, há outros desafios recentes na implementação local desses programas. Cabe aprofundar o entendimento, por exemplo, do perfil daqueles que ainda estão fora da cobertura dos programas, além de entender como escolhas locais podem afetar a definição desses erros de exclusão – uma vez que, a despeito da grande regulação federal desses programas, ainda há espaço para escolhas locais, como, por exemplo, a definição dos locais a serem privilegiados no cadastramento de eventuais beneficiários. Também é importante analisar mais a fundo como foram articulados, no plano local, os programas de transferência já existentes e o programa federal (caso de São Paulo), considerando aspectos como unificação de cadastros, articulação de burocracias, redefinição de critérios de elegibilidade e prioridade, entre outros. Para tanto, devemos nos aproximar mais do nível local, das estratégias



municipais de implementação do programa federal e articulação do PBF com outros existentes (caso de São Paulo), como será feito no próximo capítulo.

## **6 DESAFIOS RECENTES NA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO NÍVEL LOCAL**

Nos capítulos anteriores, analisamos as características gerais do PBF e suas transformações recentes visando uma maior integração ao SUAS, bem como os principais mecanismos de coordenação utilizados pelo governo federal para garantir que certos objetivos centrais da política sejam cumpridos na implementação municipal, além das capacidades institucionais disponíveis na área de assistência social em Salvador e São Paulo. No capítulo 5, mostramos, por meio da análise do perfil das famílias com acesso aos programas de transferência de renda nessas duas cidades, que os principais objetivos do programa nacional estavam sendo cumpridos. Vimos que mesmo no seu período inicial de implementação, em duas cidades com diferenças significativas no que diz respeito às relações políticas com os governos estaduais e federal, o programa foi capaz de gerar resultados semelhantes. A grande expansão do programa, bem como o aumento na capacidade do governo federal de coordenar as ações municipais nos permite esperar resultados semelhantes. No entanto, além de uma boa focalização e cobertura adequada, resta agora explorar o desafio recentemente colocado pelo objetivo de integração dos programas de transferência de renda à política de assistência social. Para tanto, é necessário investigar a implementação e a gestão local dos programas, o que é feito por meio de dois estudos de caso, um em São Paulo e outro em Salvador.

Este capítulo visa comparar as diferentes estratégias de implementação dos programas de transferência de renda nesses dois contextos urbanos. Para tanto, foram realizadas entrevistas em profundidade, com roteiro semi-estruturado<sup>92</sup>, com os principais gestores da assistência social em Salvador e São Paulo. Como mencionado no Capítulo 4, os principais responsáveis pela gestão municipal da assistência social, incluindo os programas de transferência de renda, são os

---

<sup>92</sup> O mesmo núcleo básico de questões – referentes aos processos de cadastramento, estratégias de focalização espacial, perfil do quadro de funcionários, relações com as demais secretarias parceiras e com o MDS, controle das condicionalidades, principais desafios de gestão, entre outros aspectos –, foi aplicado nos dois casos. Contudo, dadas as particularidades de cada cidade, alguns pontos foram mais desenvolvidos em um contexto e não no outro, como será exposto no texto.

secretários da assistência social e os coordenadores de cada área específica dentro da secretaria. Como meu interesse central são os programas de transferência de renda, os informantes privilegiados são os coordenadores de gestão de benefícios. São eles que detêm as informações gerais sobre benefícios eventuais e continuados e sobre os diversos programas de transferências existentes, tanto o federal, no caso daqueles que só contam com o PBF (caso de Salvador), quanto os demais programas locais, municipais e estaduais, como no caso de São Paulo. Outros estudos voltados para a análise da implementação local do PBF costumam privilegiar as entrevistas com os gestores municipais do PBF (Tapajós e Quiroga, 2010)<sup>93</sup>.

Em cada um dos casos procurei entrar em contato primeiro com os coordenadores de benefícios, de modo a caracterizar em linhas gerais as dinâmicas locais de implementação, e a partir dessas entrevistas iniciais outros informantes relevantes – principalmente aqueles que há mais tempo acompanham a gestão dos programas de transferência, e aqueles que possuem maiores informações sobre as expertises envolvidas no gerenciamento dos bancos de dados dos programas, além da evolução dos processos de cadastramento – foram identificados, muitas vezes por própria sugestão dos coordenadores de benefícios<sup>94</sup>. Intencionalmente, não foram entrevistados outros atores relevantes para a política de assistência social, como os assistentes sociais que trabalham na ponta, nos CRAS. Mesmo sabendo que ricas informações poderiam ser obtidas a partir de entrevistas com esses “funcionários de nível da rua”, especialmente sobre os desafios envolvidos no processo de cadastramento de populações bastante vulneráveis, optei por centrar meu foco na perspectiva dos gestores principais da assistência. Uma vez que o objetivo

---

<sup>93</sup> Esse estudo encomendado pela SAGI/MDS à FUNDEP/Cedeplar em 2006 procurou avaliar a implementação do PBF no nível local, enfatizando a gestão do programa e a questão do controle social. Nos 269 municípios estudados, foram aplicados questionários a diversos atores considerados centrais para o entendimento da implementação local do programa: prefeito, gestor municipal do PBF, gestor da área de assistência social, um membro da instância de controle social, secretário municipal de educação, diretor da escola, secretário municipal de saúde e coordenador municipal de unidade de atenção básica de saúde. Como o foco do meu trabalho é mais restrito e não está centrado na análise das condicionalidades ou do controle social do programa, julguei que os gestores municipais do PBF – que nos dois casos estão na área da assistência social, ainda que em secretaria não exclusiva, no caso de Salvador – eram os informantes mais adequados.

<sup>94</sup> Em Salvador, foram entrevistados, em janeiro de 2010, Sarita Antônia Gonzáles, coordenadora de Gestão de Benefícios da SETAD, Viviane Mascarenhas Rebouças, coordenadora de benefícios eventuais e permanentes, e João Paulo Sales, supervisor da área de informação da secretaria. Em São Paulo, foram entrevistados, entre novembro e dezembro de 2010, Maria Rita Gomes de Freitas, coordenadora do Observatório de Políticas Sociais (OPS) da SMADS, Wladimir Martins do Prado, técnico da área de informações da OPS, Luiz Fernando Francisquini, Coordenador da Coordenadoria de Gestão de Benefícios (CGB) e Márcia Gonçalves, técnica da CGB. A todos eles agradeço imensamente as informações concedidas.

central, com essas entrevistas, era 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, considerei que os gestores teriam mais condições de prover essas informações de maneira mais detalhada e menos fragmentada do que as informações obtidas com atores responsáveis pela operação da política na ponta.

Além das entrevistas com gestores, foi coletado material produzido pelas próprias secretarias a respeito dos programas (panfletos explicativos sobre os locais de cadastramento, relatórios quantitativos sobre número de beneficiários, etc.), além de informações nos próprios sites das secretarias e outras fontes bibliográficas locais sobre os programas, de modo a controlar e filtrar as informações obtidas por meio das entrevistas. Somente em Salvador também foram entrevistados alguns beneficiários do PBF<sup>95</sup>. Essas diversas fontes permitem analisar as várias dimensões da implementação dos programas de transferência de renda em Salvador e São Paulo, desde as estratégias de cadastramento adotadas, as formas de divulgação de informações sobre o programa, até as lógicas de controle das condicionalidades e as relações que são estabelecidas com o MDS. Nos dois casos, evidenciam-se adaptações e soluções locais para as estratégias definidas nacionalmente para o PBF, além de dificuldades decorrentes do gigantismo dos programas de transferência nesses dois casos.

A primeira seção apresenta as estratégias adotadas no município de Salvador para a implementação do PBF, com ênfase no processo de cadastramento dos beneficiários. A segunda seção apresenta as estratégias adotadas na cidade de São Paulo, com destaque para os desafios da articulação dos três programas de transferência aí existentes, o PBF, o Renda Mínima e o Renda Cidadã. Por fim, na terceira seção, são comparadas as estratégias adotadas nessas duas cidades à luz dos mecanismos e regras definidos nacionalmente pelo MDS, destacando-se a combinação complexa e superposta das diferentes “fases” do processo de implementação do PBF no plano local, com destaque para os desafios colocados pelo objetivo de articulação com a assistência social.

---

<sup>95</sup> Foram realizadas 11 entrevistas com beneficiários do PBF residentes em diferentes bairros de Salvador, como Novos Alagados, Nordeste de Amaralina, Liberdade e Centro Histórico. Essas informações só são apresentadas neste capítulo de modo a complementar ou contrapor a visão dos gestores da assistência em Salvador, mas não são discutidas em profundidade.

## 6.1 A implementação do Programa Bolsa Família em Salvador

O estudo do caso de Salvador procurou abranger diversos aspectos da implementação do PBF, principalmente as estratégias de cadastramento e de divulgação do programa, as relações entre os gestores locais da assistência social e os técnicos do MDS, questões relativas ao controle das condicionalidades e aos programas complementares ao PBF, bem como levantar as principais dificuldades enfrentadas na gestão do programa. Para tanto, além da realização de entrevistas com os principais gestores da assistência social, foram realizadas entrevistas com beneficiários do PBF, consultas ao site da SETAD e da prefeitura de Salvador, bem como coletado material informativo sobre os principais espaços de cadastramento e gestão tanto do Cadastro Único quanto do PBF em Salvador. Essas diversas fontes revelaram o desenvolvimento de uma série de estratégias locais, não previstas no desenho nacional do programa, para que o mesmo fosse implantado e operado no município.

Em Salvador, como vimos no Capítulo 4, a implementação do Cadastro Único e do PBF ocorre sob a responsabilidade da SETAD, uma secretaria que envolve tanto a área de assistência social quanto a área de trabalho, ou seja, não é uma secretaria exclusiva. À época do estudo em Salvador, janeiro de 2010, o secretário municipal era Antonio Brito, filho do vice-prefeito Edvaldo Brito, ambos do PTB. Uma vez que o prefeito de Salvador, João Henrique Carneiro (PMDB), decidiu antecipar as exonerações daqueles que iriam se candidatar nas eleições de outubro de 2010 – e Antonio Brito era candidato a deputado federal –, a partir de 21 de maio de 2010 o secretário municipal passou a ser Marcelo Abreu, do DEM, ex-prefeito de Lauro de Freitas, município da Região Metropolitana de Salvador. Antonio Brito chegou a recusar o cargo quando foi indicado pelo prefeito João Henrique em dezembro de 2008, por estar ocupando as presidências da Fundação José Silveira e das Santas Casas de Misericórdia, mas acabou aceitando o cargo no início de 2009. Durante sua gestão à frente da SETAD, a Fundação José Silveira foi parceira na implementação de alguns dos projetos sociais do município, como o Salvador Cidadania, voltado para a população de rua, como apresentado no Capítulo 4.

Dentro da SETAD, é a Coordenadoria de Gestão de Benefícios (CGB) a responsável tanto por benefícios eventuais, como pelos continuados, como o PBF. Em janeiro de 2010, a coordenadora responsável era Sarita Antonia Gonzáles, com tradição de atuação na área do BPC, e não do PBF, por isso ela mesma sugeriu outros contatos no interior da secretaria. Em entrevista (Entrevista 1), a coordenadora falou brevemente sobre o processo de reestruturação da secretaria, que antes só reunia a assistência social (na antiga SEDES), e também sobre o histórico dos programas de transferência de renda em Salvador. Nesse sentido, destacou que antes mesmo do Bolsa Escola já havia um programa voltado para a população de rua que envolvia transferência de renda, chamado Resgate da Cidadania, contando principalmente com recursos municipais e sendo realizado em parceria com o Ministério Público e com a Fundação João Silveira. Até hoje esse programa funciona, no âmbito de um programa guarda-chuva denominado Salvador Cidadania, que procura fornecer documentação para a população mais vulnerável e também encaminhá-la para diversos programas sociais, como o PBF.

Em tese, há várias portas de entrada para os programas de transferência de renda em Salvador. De acordo com as normatizações recentes do MDS, a principal porta de entrada a ser privilegiada devem ser os CRAS, de modo a contribuir para a consolidação do SUAS e para uma perspectiva mais integrada da assistência social também no plano municipal. Em Salvador, há vários CRAS disponíveis para atualização cadastral do PBF, em diferentes bairros<sup>96</sup>. No próprio site da prefeitura, há informações sobre outros pontos de entrada para o PBF na cidade, além dos CRAS: os Sistemas Integrados de Atendimento Regional (Sigas), Casas do Trabalhador (Catras) e as Centrais de Informação e Atendimento Social (CIAS). A população pode ainda ligar para o Salvador Atende, a central telefônica criada durante a gestão de Antonio Brito, para saber qual o posto de cadastramento mais próximo de sua casa, conforme divulgado em diversas matérias no jornal local, A Tarde<sup>97</sup>.

---

<sup>96</sup> Os CRAS estão presentes nos seguintes bairros: Bairro da Paz, Brotas, Cajazeiras, Centro, Centro Histórico, Coutos, Ilha de Maré, Itapagipe, Liberdade, Lobato, Mata Escura, Nordeste de Amaralina, Paripe, Parque São Bartolomeu, Parque São Cristóvão, São Cristóvão, Tancredo Neves, Valéria.

<sup>97</sup> A Tarde, 16/09/2010 22/10/2009; 22/10/2009; 25/10/2009.

Na prática, os locais mais procurados pela população – segundo informações obtidas em entrevistas com gestores, com os beneficiários e ainda informações presentes no próprio site da SETAD – são as CIAS. Esses espaços foram criados como uma estratégia do governo municipal para o atendimento ao público beneficiário do PBF, sendo responsáveis pelo Cadastro Único e pela gestão do PBF. As CIAS contam com duas sedes, uma na Boca do Rio e outra nas Sete Portas – sendo este último o lugar “onde tudo acontece”, segundo a coordenadora da CGB (Entrevista 1)<sup>98</sup>. Na CIAS são realizadas também palestras informativas sobre o PBF, o Cadastro Único, as condicionalidades e os programas complementares. Na sede das Sete Portas, que conta 240 funcionários, muitos deles terceirizados, são atendidas em média mil pessoas por dia, com picos de 1500 pessoas por dia – a CIAS da Boca do Rio é menor, tem capacidade para atender de 200 a 300 pessoas por dia.

Segundo o panfleto informativo sobre a CIAS: “Na CIAS você pode resolver problemas como: bloqueio, desbloqueio e cancelamento de benefícios; mudança de titularidade; atualização de cadastro; mudança de município, multiplicidade (pessoas em mais de um cadastro), entre outros” (PMS, 2008) Além disso, são oferecidos diversos serviços: “Palestras informativas e educativas, com o objetivo de esclarecer dúvidas e orientações gerais sobre o Cadastro Único, Programa Bolsa Família e informações à população sobre outros órgãos que atendam suas demandas, permitindo assim o acesso à educação, informação e orientação” (PMS, 2008). Há ainda um serviço social dentro do CIAS, que orienta sobre a rede de serviços sociais e faz encaminhamentos – para os CRAS, Conselho Tutelar, Assistência Jurídica, entre outros –, além de fornecer orientações sobre o cumprimento das condicionalidades de educação e saúde, orientações gerais sobre diversos benefícios sociais – tais como BPC, ProJovem, PETI –, além de auxílio para resolução de diversos problemas relacionados com os benefícios.

Como ficou evidente nas entrevistas com os gestores da assistência social e também com muitos beneficiários, a CIAS é a principal referência para a população beneficiária do PBF em Salvador – a despeito dos esforços de descentralização e de utilização dos CRAS, cujos funcionários foram treinados para fazer cadastro e atualização cadastral de beneficiários.

---

<sup>98</sup> No próprio panfleto da CIAS, elaborado pela SETAD, só consta o endereço da CIAS das Sete Portas.

Segundo informações presentes no site da SETAD, consultadas em janeiro de 2009: “A Setad quer descentralizar o atendimento e, para isso, está mapeando as Administrações Regionais (ARs) e fazendo o levantamento de onde se originam as principais demandas. Com base nestes dados, a Setad quer implantar o serviço nos bairros, utilizando a estrutura da própria Prefeitura.” Esse processo de descentralização, iniciado na gestão de Antonio Brito, visa exatamente transferir parte dos atendimentos realizados nas CIAS para os bairros, utilizando para tanto as Casas do Trabalhador (centros de capacitação profissional e prestação de serviços à comunidade), postos do SIMM (Serviço Municipal de Intermediação de Mão de Obra) e os CRAS.

Considerando a centralidade da instituição da CIAS na gestão do Cadastro Único e do PBF, e seguindo recomendações da coordenadora da CGB, as demais entrevistas realizadas com gestores em Salvador focaram as dinâmicas no interior da CIAS. Na CIAS das Sete Portas, foram entrevistados Viviane Mascarenhas Rebouças (Entrevista 3), vice-coordenadora da CGB responsável pela CIAS, e também João Paulo Alves (Entrevista 2), que seria a “memória viva” do PBF em Salvador, atuando desde a criação da CIAS de Sete Portas, em 2005. Viviane é servidora pública, enquanto João Paulo é funcionário comissionado. Segundo os entrevistados, o modelo de gestão do PBF em Salvador, ao menos na CIAS, privilegia a contratação de funcionários terceirizados, e não a utilização dos quadros da prefeitura, o que certamente tem impactos sobre a continuidade do programa e sobre o tipo de implementação.

No entanto, há grande preocupação com a qualificação dos funcionários que trabalham na CIAS, incluindo dinâmicas de grupo toda sexta feira, com psicólogos. Além da capacitação inicial, os gestores ressaltam que o treinamento dos funcionários é diário, já que sempre há novas regras no programa e os funcionários acabam tendo que adaptá-las a situações específicas. Há também uma grande preocupação com a qualidade do atendimento: todas as pessoas qualificam o atendimento recebido, numa avaliação eletrônica em cada guichê, como pode observar na CIAS das Sete Portas. Denúncias podem ser feitas através da ouvidoria ou via Caixa – nesse último caso, os gestores afirmam que geralmente são os vizinhos dos beneficiários que denunciam o recebimento indevido de benefício.

Considerando as dinâmicas de cadastramento para o PBF, todos os gestores entrevistados apontaram melhorias em relação ao cadastramento do Bolsa Escola. Havia muitas fraudes no Bolsa Escola de Salvador, apesar de a escala do programa ter sido muito menor do que o PBF:



em 2001, entre 15 e 20 mil pessoas eram beneficiárias do Bolsa Escola em Salvador; em 2005/2006, período da migração para o PBF, havia 85 mil beneficiários; em 2010, 170 mil. O cadastramento para o Bolsa Escola era feito na própria escola, e muitas vezes funcionários eram beneficiários. Havia também problemas com a identificação dos beneficiários, e muitas fraudes, com famílias portando dois ou três cartões, para ter acesso a um benefício maior (faziam cadastro em mais de uma escola, e como o sistema era mais vulnerável, a duplicidade de cadastros não era identificada). Esses problemas foram praticamente extintos com a unificação dos programas no PBF e com o aprimoramento do sistema do Cadastro Único<sup>99</sup>.

Por outro lado, ainda hoje o preenchimento do Cadastro Único requer um sistema específico, em processo de aprimoramento, e há problemas de compatibilidade com outros sistemas – como o Projeto Presença, do MEC, que controla a frequência escolar das crianças –, especialmente porque o preenchimento do Cadastro Único ainda não é online. A integração dos sistemas é destacada como um grande problema de gestão. De acordo com João Sales (Entrevista 2), em Salvador essa integração funciona bem porque há uma boa relação entre as diversas secretarias, principalmente com a secretaria de educação<sup>100</sup>, mas esse é um ponto de fragilidade no caso de outros municípios.

Ainda em relação ao processo de cadastramento em Salvador, cabe destacar que, desde o final de 2004, este é realizado por meio de visitas domiciliares sempre que possível, visando caracterizar de maneira mais completa a situação de pobreza. São priorizadas áreas de maior vulnerabilidade, a partir de um estudo feito em 2004 pelo IBGE mapeando os setores em áreas de risco. Ou seja, há uma dimensão de focalização territorial na implementação do programa em

---

<sup>99</sup> João, administrador de empresas por formação, é um perito em sistemas do Cadastro Único, tendo sido convidado pelo MDS para discutir as versões mais novas do programa. Segundo ele, na versão 5.0 do Cadastro Único, usada no Bolsa Escola, não havia filtros para evitar duplicidade de cadastros. Esse problema foi resolvido a partir da versão 6.0 do programa, que garante a unicidade de cadastros. Cabe destacar que João tem uma visão um pouco tecnicista do problema da intersetorialidade, ao apostar no avanço técnico dos sistemas para melhoria das relações entre diferentes secretarias, desconsiderando a política, as disputas. Visão similar foi encontrada em São Paulo, na entrevista com a servidora responsável pelos cadastros desde o início dos programas, Márcia Gonçalves.

<sup>100</sup> A SETAD participou de um processo de capacitação dos diretores das escolas para registro da frequência dos alunos que são beneficiários do PBF, de modo a melhorar a integração das informações do Projeto Presença com os dados do Cadastro Único. Também usam esses cadastros escolares para saber a qual município pertence a criança – assim, mesmo que a família more em outro município e estude em Salvador, ela não fica de fora do programa.

Salvador – como ocorre em São Paulo e em outros países que implementaram programas do tipo, como no Rede de Proteção Social da Nicarágua, no Oportunidades, no México (Villatoro, 2010) –, o que é praticamente imprescindível em áreas urbanas complexas. A partir desse mapeamento, a SETAD mobilizou um “mutirão cadastral”, envolvendo cerca de 400 cadastradores para garantir uma boa cobertura, especialmente entre populações que antes estavam fora da cobertura do Bolsa Escola. Os cadastradores são devidamente identificados por camiseta e mochila com o logotipo do programa, e em janeiro de 2010, havia 93 cadastradores em campo. Várias empresas foram contratadas para fazer o cadastramento em Salvador, assim como acontece em outros grandes municípios, como São Paulo.

Tanto no momento do cadastro quanto na atualização cadastral, os cadastradores são instruídos a pedir a carteira de trabalho e/ou o contracheque para verificar a renda das famílias. Os gestores entrevistados reconhecem que essa não é uma recomendação direta do MDS: “isso aí já é um procedimento nosso” (Entrevista 3). Como mencionado no Capítulo 2, só há previsão de verificação da renda das famílias quando os gastos com consumo declarados no Cadastro Único ultrapassam 20% da renda declarada e/ou há alguma suspeita de fraude. Contudo, em Salvador a verificação da renda das famílias parece ser relativamente comum. Essa atitude discricionária é justificada pelos gestores entrevistados a partir do fato de o governo federal conferir eventualmente a qualidade do cadastro cruzando suas informações com dados da Rais, referentes aos empregos formais<sup>101</sup>: “Já que tem essa campanha para conferir os dados via Rais, a gente antecipa isso, (...) pra evitar esse monitoramento” (Entrevista 2). Nesse ponto, evidencia-se uma confusão entre avaliação posterior da qualidade da focalização do programa com a utilização de meios para verificar a renda dos beneficiários, de maneira contrária às recomendações do desenho nacional do programa. Por outro lado, é interessante notar que esse procedimento contribui para um resultado mais adequado do ponto de vista da focalização do programa. Os gestores reconhecem que esse procedimento não é muito útil, já que “infelizmente, a maioria da nossa população tem atividade informal” (Entrevista 2). Ele defende uma proposta do ex-

---

<sup>101</sup> Em fevereiro de 2005 foi realizado o primeiro cruzamento entre os dados do Cadastro Único e os dados da Rais (Jaccoud, Hadjab e Chaibub, 2009).

ministro Patrus Ananias, de usar características do domicílio, saneamento básico, etc., para cadastrar as famílias, além do critério da renda.

Em Salvador foram desenvolvidas várias estratégias para obtenção da informação da renda: ao invés de perguntarem diretamente a renda familiar, os cadastradores perguntam o quanto as famílias gastam no consumo, nas contas, etc. Seguindo recomendações do MDS, se há dúvidas nas declarações de renda, fazem visitas domiciliares, nas quais os cadastradores procuram olhar para os bens da casa para ver se a renda é compatível com aquela declarada. João Alves destaca que é comum o beneficiário afirmar que a renda diminuiu na atualização cadastral, aí fica no “benefício da dúvida” – “com carteira, tem checagem; sem carteira, tem que confiar, senão a gente não cadastra ninguém” (Entrevista 2). Mesmo com a ampla divulgação de informações por parte do MDS e mesmo do governo municipal, que distribui panfletos com os critérios de inclusão nos diversos programas sociais, além de divulgar informações no rádio e na televisão, ainda há problemas de interpretação das perguntas do cadastro, principalmente por conta da oscilação da renda dos trabalhadores informais – nesses casos, é mais difícil definir uma renda mensal média.

Desde 2007, a SETAD desenvolve uma importante estratégia, não definida pelo desenho nacional do programa: um sistema de “pré-cadastramento”, especialmente em áreas em que grupos marginais, o “pessoal do tráfico”, barra a entrada dos cadastradores. Em áreas como Nordeste de Amaralina e Saramandaia as visitas domiciliares são dificultadas, mesmo com toda a identificação dos cadastradores. Nessas áreas, os cadastradores pedem autorização para o dono da boca de tráfico ou então marcam ponto de encontro fora do bairro – como o ponto final do ônibus, mercearias – com famílias que podem ser potenciais beneficiárias, priorizando aquelas que não foram visitadas para cadastramento. Nesse sentido, cabe destacar a expertise desenvolvida frente à violência urbana, evidenciando a necessidade de desenvolvimento de estratégias específicas para a implementação de programas desse tipo em áreas urbanas. Por outro lado, em áreas de alta renda que também abrigam população de baixa renda, como a Costa Azul, desenvolvem outra estratégia. Nesses casos, a SETAD aposta na maciça divulgação dos locais de cadastramento por meio da mídia local – inserções em rádio e televisão – então as próprias pessoas costumam ir a CIAS para se cadastrarem. O pré-cadastramento também se aplica a famílias com alguma dificuldade de deslocamento. Essas famílias entram em contato

com unidades locais da assistência, geralmente os CRAS, para que o pré-cadastramento possa ser realizado em algum local combinado.

As pessoas que não são visitadas – por conta da violência urbana ou porque moram em áreas com baixa concentração de pobreza que não são prioritárias – são estimuladas a procurar unidades locais da assistência ou mesmo a CIAS para realizar esse pré cadastramento. Segundo os gestores entrevistados, foi a análise de várias situações específicas e o desejo de tornar o atendimento mais capilar que acabaram estimulando a criação desse sistema de pré-cadastramento. Essas estratégias combinadas ilustram as dificuldades de implementação de um programa como o PBF em grandes áreas urbanas segregadas, nas quais a distribuição espacial da população mais pobre tende a ser bastante complexa. Assim, há uma combinação de cadastro espontâneo e cadastro agendado via pré-cadastramento, nos casos mais problemáticos.

Há diversas maneiras de divulgar informações sobre o programa. Além da ampla divulgação do programa na imprensa local – fazem campanhas de atualização cadastral no rádio e na televisão, campanhas específicas para população de rua, além de distribuírem panfletos sobre a CIAS em diversas áreas – outra forma de acesso a informações sobre o programa são as associações de moradores<sup>102</sup>: “sempre tem um líder de algum lugar, carente, que chega aqui e vem nos procurar ou que a prefeitura encaminha pra cá” (Entrevista 3). Os líderes de associações de bairro trazem listas de pessoas que podem ser beneficiárias, e estas são encaminhadas para os cadastradores, que então vão visitar as famílias indicadas pelas lideranças, às vezes fazendo mutirões em certos bairros. Essa informação obtida nas entrevistas ajuda a qualificar o resultado da análise quantitativa dos mecanismos de acesso ao programa em Salvador, feita no Capítulo 5, que havia indicado a relevância da frequência a associações para obtenção dos benefícios.

Os gestores ressaltam a “gestão participativa” da administração municipal de Salvador, ressaltando a relação de troca e apoio, as boas relações entre a prefeitura e as lideranças: “a liderança da comunidade tem acesso à administração” (Entrevista 2); “a sociedade também tem papel preponderante nesse programa” (Entrevista 3). Reconhecem que a prefeitura não consegue

---

<sup>102</sup> Muitos dos 13 beneficiários entrevistados ficaram sabendo do programa por meio da televisão ou mesmo por causa de parentes e amigos que já estavam no programa. Quase todos os entrevistados (10 entre 13) fizeram o primeiro cadastramento, antes da visita domiciliar, na central da CIAS das Sete Portas.

identificar todas as áreas mais vulneráveis, e destacam que as lideranças ajudam muito nesse processo. Por outro lado, apesar de destacarem a relevância da gestão participativa do programa, ambos são céticos em relação ao controle social, dizem que as pessoas só querem saber do dinheiro no final do mês, não querem saber dos compromissos. No entanto, percebe-se que os gestores confundem a questão relativa à participação dos beneficiários na gestão do programa com o controle das condicionalidades ligadas ao PBF. Ambos acreditam que os beneficiários só têm maior “consciência” no caso da educação, ou seja, nesse caso os beneficiários procuram cumprir os seus compromissos, mas acham que é devido à maior cobrança do governo federal, já que o descumprimento pode gerar o cancelamento do benefício. De fato, dados do MDS de janeiro de 2010 apontam um controle das condicionalidades um pouco maior no caso da educação (66,8% das crianças de 6 a 15 anos e 84,0% das crianças de 16 a 17 anos tinham a frequência escolar acompanhada) do que no caso da saúde (69,1% das pessoas com perfil saúde, ou seja, crianças de 0 a 7 anos e mulheres de 14 a 44, segundo critérios do MDS, tinham acompanhamento de fato).

A despeito dos esforços de divulgação do MDS, os dois gestores acreditam que ainda faltam informações sobre as condicionalidades de educação e saúde, por isso fazem palestras nas escolas e nas CIAS, além de palestras em parceria com a secretaria de educação. Destacam que o público-alvo do PBF tem nível de educação e de acesso a informações muito baixo, por isso têm que ter cuidado ao passar as informações, seja sobre as condicionalidades, seja sobre os programas complementares ao PBF como o PLANSEQ (Plano Nacional de Qualificação Setorial, voltado para as áreas de construção civil e turismo). “O benefício em si é muito bonito (...) mas os beneficiários esquecem o compromisso pactuado, só querem receber o dinheiro no final do mês” (Entrevista 2). Os dois defendem fortemente as condicionalidades, pois “é o diferencial, o que garante o crescimento da população” (Entrevista 2). Para além dos eventuais benefícios futuros para essa população – que ambos destacam quando falam da importância do aumento da escolaridade e da qualificação profissional –, ficam evidentes tanto a preocupação com o controle desses beneficiários quanto com a lógica da contrapartida, para que esse benefício não seja considerado puramente assistencialista.

No caso do descumprimento de alguma condicionalidade, é o próprio governo federal quem manda os avisos, sempre nos extratos de recebimento. “O problema é que o beneficiário só lê o extrato quando o dinheiro não sai; se saiu, amassa e joga fora, nem lê o aviso”; “aí vem aqui

e nem sabe o que aconteceu” (Entrevista 2). Ambos acham que é mais por preguiça e comodismo do que por falta de instrução. “Se eu recebo 100 reais e saí só 60, eu vou ler, porque me incomodou de certa forma; se sair 100 reais sempre, eu pego o extrato e joga fora” (Entrevista 3). Nas palestras realizadas na CIAS os funcionários procuram reforçar a importância da leitura do extrato todo mês, para acompanhar as mensagens do governo federal.

No que concerne ao preconceito relacionado ao programa, acreditam que havia mais preconceito no passado, mas há ainda hoje, segundo eles devido à falta de conhecimento sobre o programa. Acreditam que aquele que destaca a lógica da esmola, assistencialista – geralmente membros da classe média, “em salão de beleza sempre acontece” (Entrevista 3) – “não entende que atrelado aquele benefício tem a questão do acompanhamento das condicionalidades; só quem não entende isso é que tem preconceito” (Entrevista 2). Na visão dos gestores, são as condicionalidades que eliminam o eventual caráter assistencialista do programa. Mencionam os argumentos do tipo “tem que dar emprego, e não benefício”. Porém, ressaltam que é muito difícil conseguir emprego sem qualificação.

A qualificação profissional ligada ao PBF ainda está no início, pois a despeito das decisões do governo federal sobre o projeto de qualificação atrelado ao PBF, o PLANSEQ começou na prática apenas no segundo semestre de 2009. Em Salvador, a SETAD começou fazendo palestras sobre o PLANSEQ junto com a área do trabalho, que está integrada na secretaria, para tirar dúvidas e estimular a inscrição. Porém, houve problemas no início porque as famílias achavam que perderiam os benefícios se estivessem no curso de qualificação profissional. O próprio MDS teve que lançar cartilha explicando melhor o PLANSEQ e sua relação com o PBF<sup>103</sup>. No caso específico de Salvador, outro problema foi o lançamento quase simultâneo de um programa estadual de qualificação, muito similar ao PLANSEQ. Esse programa estadual oferece uma bolsa de 100 reais para aqueles que cursam os cursos de qualificação, e houve choque com o programa do governo federal: “aí foi complicado pra gente”, convencer os beneficiários a se inscrever no PLANSEQ – federal, sem ganhar nada – quando no

---

<sup>103</sup> Diversos folhetos recolhidos na CIAS e mesmo na sede da CGB, elaborados pelo MDS e pela própria SETAD, procuravam exatamente desfazer esse tipo de confusão, estimulando a participação em cursos de qualificação profissional e garantindo a manutenção do PBF.

programa estadual os usuários ganhariam bolsas. Viviane lamenta: “o Estado foi de encontro com o governo federal”. Nesse caso, observamos problemas de coordenação e sobreposição de programas, e mesmo concorrência entre os níveis federal e estadual.

A despeito dessas sobreposições, os gestores acreditam que a “porta de saída” do programa deve ser por meio da qualificação profissional: “qualificando fica muito mais fácil a empregabilidade” (Entrevista 2); “hoje eu acredito que não falta tanto emprego, falta qualificação” (Entrevista 3). Por outro lado, reconhecem que o “sucesso” do programa, nesse sentido, é exceção, e não a regra, mas acham que pode virar regra. Viviane Mascarenhas fala da falta de vontade, informações e consciência, por parte dos beneficiários: “fica se apegando a uma quantia tão pequena perante o que ele pode conseguir se qualificando e entrando no mercado de trabalho” (Entrevista 3). Nesse ponto, os gestores parecem ter uma falta de compreensão da importância relativa daquela quantia na vida dos beneficiários, como ficou evidente nas entrevistas com beneficiários em Salvador<sup>104</sup>.

Geralmente os beneficiários saem do programa no momento da atualização cadastral, por conta do aumento na renda; assim, a principal “porta de saída” em Salvador é a melhoria da renda. Mencionam os efeitos do aumento real do salário mínimo sobre a saída do programa. Por outro lado, os dois reconhecem que, muitas vezes, o aumento da renda não reflete uma real melhoria de condições de vida: “às vezes você vê que a pessoa saiu do benefício por 3, 4 reais” (Entrevista 3). Porém: “Tem que ter linha de corte, senão perde o controle” (Entrevista 2). Muitas pessoas também reclamam dos gastos elevados com aluguel, por exemplo, que não são levados em consideração. Sob o meu ponto de vista, essas declarações dos gestores evidenciam os problemas relacionados aos critérios nacionais que não levam em conta, por exemplo, as variações nos custos de vida nas grandes metrópoles, como Salvador. Além disso, apontam a importância da articulação do PBF com outros programas e políticas assistenciais e sociais, como habitação, geração de emprego e renda, entre outras.

---

<sup>104</sup> Beneficiários entrevistados destacaram a relevância do recebimento de uma quantia fixa, ainda que pequena, ao final mês. De maneira geral, os beneficiários declararam usar o dinheiro do PBF para despesas com as crianças – roupas, material escolar, merenda – e também para pagar pequenas contas da casa, como gás. É possível perceber em alguns casos que esse dinheiro permite à mulher maior liberdade para fazer compras que antes dependiam do dinheiro e da boa vontade do marido. Além disso, podem abrir pequenas linhas de crédito no comércio local.

Há uma grande preocupação em relação ao tratamento daqueles que já são beneficiários. Acreditam que a prioridade é quem já está dentro do programa “para que não sejam prejudicadas” (Entrevista 3). Nesse sentido, ambos reclamam que as novas metas de expansão de beneficiários, passando dos 170 mil atuais para 201.122, meta estabelecida pelo governo federal em maio de 2009, com base em linhas de pobreza. Ambos reclamam que as novas metas de expansão de beneficiários geraram sobreposição de atividades, pois estavam em momento de atualização cadastral, acompanhamento de condicionalidades e auditoria do TCU: “ou você faz essas atividades que você tem um prazo específico pra fazer, ou você faz o cadastramento dessa população” (Entrevista 3). Nesse ponto, indicam que possivelmente o governo federal pode estar demandando excessivamente dos governos locais, para além de suas capacidades institucionais.

Eles não se preocupam tanto com os potenciais beneficiários que estão de fora do programa porque acreditam que em pouco tempo conseguem encontrar esses beneficiários, a partir dos dados que já estão disponíveis no sistema de pré-cadastro. Identificam como público mais difícil de atingir a população de rua, pois não tem endereço fixo e nem documentos – e sem o CPF não se faz o cadastramento. Nesses casos, a recomendação é levar essa população aos CRAS para tirar documentos. Também falam que regiões de fronteira são problemáticas; nesses casos precisam recorrer a comprovantes de residência.

Para desenvolver plenamente o PBF, incluindo o controle das condicionalidades, são estimuladas relações com secretarias parceiras. De acordo com informações do próprio site da SETAD, uma das metas do secretário Antônio Brito era estimular as ações articuladas da Secretaria com os diversos órgãos envolvidos no PBF, para avançar o cumprimento das metas. Além da melhoria dos indicadores, o secretário visava duplicar os recursos oriundos do IGD, passando dos R\$ 203 mil recebidos em janeiro de 2009 para R\$ 406 mil mensais. Como vimos no Capítulo 3, em julho de 2010 os repasses do IGD para a gestão do PBF em Salvador eram de aproximadamente 250 mil reais, ou seja, a meta do secretário não havia sido atingida.

Falando sobre a relação com o MDS, os dois gestores acreditam que há muita imposição/centralização do ministério, mencionando a sobreposição da expansão da cobertura do programa com os prazos de prestação de contas ao TCU. “O MDS vai muito de acordo com a necessidade deles, eles desconsideram a necessidade do município” (Entrevista 2). Segundo eles, o próprio ministério promove a sobreposição de atividades. Reclamam que o mesmo prazo é dado para municípios que têm que expandir suas metas em dois mil beneficiários e também para



municípios como Salvador ou São Paulo, com metas muito maiores. Percebe-se, a partir desses relatos, que o próprio MDS não leva em consideração a questão da escala e das diferentes capacidades institucionais dos mais variados municípios. “O MDS devia definir estratégias direcionando pelos municípios, levando em consideração o número de beneficiários e o número de habitantes, pois “não tem como tratar Salvador e Valença da mesma forma” (Entrevista 2).

Os gestores reconhecem que o MDS promove espaços para a troca de experiências locais. O ministério convocou gestores de grandes municípios – Recife, Fortaleza, Belo Horizonte, São Paulo, Salvador e Rio de Janeiro – para realização de vídeo-conferência com trocas de experiências, conforme confirmado nas entrevistas com gestores do MDS (Entrevistas 8 e 9). Há dois anos João Alves foi a um encontro nacional de gestores locais do programa, para discutir mudanças no sistema do Cadastro Único, mas diz que esses encontros não têm foco, “os gestores só reclamam, mas não falam do que dá certo”, cada um quer expor suas dificuldades específicas. Viviane Mascarenhas afirma que o mesmo ocorreu com a discussão em torno do PLANSEQ: ela foi a Brasília e as pessoas perderam o foco, só ficaram reclamando dos CRAS.

Acreditam que o MDS deveria promover encontros com um formato de oficina de idéias, para discutir pontos positivos e negativos nas gestões locais, especialmente porque o programa tem muitas particularidades, não é fácil geri-lo. “Uma coisa que a gente já enfrentou há muito tempo em Salvador outros municípios podem estar enfrentando agora” (Entrevista 2). Ressaltam também a importância de interlocuções entre municípios, para a troca de experiências. Assim, se pudesse sugerir algo ao MDS, João Alves iria sugerir a troca de idéias entre municípios, “a troca de experiências positivas, e não só negatar o processo ou criticar o programa”. Também acreditam que falta canal de comunicação do município com o MDS, e assim os aprendizados práticos da gestão do PBF e do Cadastro Único não são aproveitados. Menciona uma proposta do governo da Bahia, de Oficina de Escuta, que poderia ser usada como exemplo. Mas reconhecem: “mudou a gestão, morreu o projeto” (Entrevista 2). Nesse ponto, cabe destacar o potencial papel coordenador dos governos estaduais, que poderiam auxiliar os diversos municípios na gestão dos programas de transferência de renda, conforme previsto pelo MDS.

Questionados a respeito dos maiores desafios na gestão local do programa, Viviane Mascarenhas diz que não é a meta de expansão de beneficiários, mas sim a fila: pessoas dormem na fila da CIAS para se cadastrar e/ou atualizar o cadastro. Mesmo com os esforços de descentralização, as pessoas não vão aos CRAS, vão para o posto das Sete Portas. Estão

inaugurando novos postos do CRAS e fazem campanhas falando dos postos de atendimento, mas acreditam que as pessoas estão acostumadas ao atendimento centralizado. Para João Alves, o principal desafio é mudança de cultura, é a conscientização da população, para que tenha maior compromisso com as condicionalidades de saúde e educação: “pessoas tem que entender que o programa é só uma passagem, não é pra vida inteira, e a partir daí criar outras alternativas de sobrevivência para dar chance a outras pessoas”; ao mesmo tempo, diz que o programa é um direito – “hoje está mais claro que é um direito” (Entrevista 2).

Em síntese, os dados coletados em Salvador indicaram a criação de inúmeras estratégias locais para implementação do PBF e do Cadastro Único no município. Entre as estratégias de identificação de potenciais beneficiários, destaca-se a criação de um sistema de pré-cadastramento para seleção de famílias e o desenvolvimento de estratégias específicas de cadastramento no caso de bairros muito violentos e/ou controlados pelo tráfico de drogas, locais nos quais os cadastradores são proibidos de entrar. Essa estratégia tem potencial de garantir a boa focalização do programa e sua capilaridade mesmo em áreas violentas e segregadas, o que é imprescindível em contextos urbanos complexos como Salvador. No mesmo sentido parece contribuir a dupla estratégia de cadastramento, estimulado e espontâneo: a prefeitura procura chegar às áreas mais vulneráveis e há ampla divulgação e participação de associações de bairro para que a população procure as diversas portas de entrada ao PBF.

Em termos de desenvolvimento institucional local, destaca-se a criação das CIAS. A observação do funcionamento desses centros indicou interessantes estratégias de avaliação e controle dos funcionários responsáveis pelo atendimento ao público, a chamada burocracia no nível de rua (*street level bureaucracy*) (Lipsky, 1983). Contudo, tem-se a impressão que o programa em Salvador funciona à margem da burocracia tradicional da assistência social, assim como outras pesquisas indicaram anteriormente no caso de São Paulo (Castello, 2008)<sup>105</sup>. Se esses centros resolvem de forma razoável a questão do cadastramento e da atualização cadastral

---

<sup>105</sup> Analisando as redes de relações pessoais no interior do campo da assistência social no município de São Paulo, Castello (2008) encontrou claras diferenças entre a burocracia tradicional da assistência social e as pessoas que operam os programas de transferências de renda. Nas representações gráficas dessas redes de relações, percebemos que as duas áreas formam “mundos” à parte no interior da rede da comunidade.

dos beneficiários do PBF, por outro lado se opõem à diretriz mais recente do MDS de integração do programa às demais atividades assistenciais. Sua existência esvazia a utilização de espaços da assistência, os CRAS, reforçando a separação entre a burocracia da assistência e uma burocracia paralela, composta de funcionários terceirizados, responsável pela criação de uma expertise para a implementação e operação do programa. Se por um lado a CIAS contribui para a produção de metas de cobertura do programa, por outro tem efeitos negativos sobre a meta de integração progressiva do PBF no âmbito da política de assistência social e, ao passar ao largo da administração pública, pode minar o desenvolvimento da capacidade institucional do município para a implementação. Cabe questionar as possíveis conseqüências do ponto de vista da continuidade do programa, da transmissão de aprendizados para as próximas administrações, entre outros aspectos, de modo a evitar que o conhecimento adquirido e os procedimentos adotados, ainda incipientes, se percam.

## **6.2 A implementação dos programas de transferência de renda em São Paulo**

No caso de São Paulo, os programas de transferência de renda tiveram início antes das primeiras experiências nacionais — tanto o Renda Mínima (municipal) quanto o Renda Cidadã (estadual) tiveram início em 2001. Os programas em São Paulo começaram cindidos em duas secretarias: o programa municipal (Renda Mínima) nasceu na secretaria do trabalho, que também era responsável por programas federais de transferência (Bolsa Escola e depois o PBF) e pelo programa estadual (Renda Cidadã), enquanto os programas federais PETI e BPC sempre estiveram a cargo da assistência social. Essa lógica dupla de coordenação deixou suas marcas mesmo após a migração de todos os programas de transferência de renda para o âmbito da assistência social, o que só ocorreu em 2005.

Além de explorar as relações entre os diversos programas de transferência de renda e a área mais ampla da assistência social, o caso de São Paulo requer que a trajetória dos três programas de transferência seja traçada paralelamente às estratégias de coordenação e integração dos diversos programas, bem como a relação com o governo federal. Tendo em vista essa história, são maiores os desafios a ser enfrentados em resposta às diretrizes mais recentes do

governo. Para cobrir essa trajetória, além de dados e relatórios produzidos pela própria SMADS, foram entrevistados tanto funcionários de carreira do Observatório de Políticas Sociais (OPS) da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) quanto alguns funcionários de carreira da Coordenadoria de Gestão de Benefícios (CGB) da secretaria. O OPS é a coordenadoria responsável por fornecer dados e diagnósticos tanto para a proteção básica quanto para a especial, incluindo a definição dos locais a serem privilegiados no cadastramento dos potenciais beneficiários de programas de transferência, sendo a CGB responsável direta pelos programas de transferência de renda.

A partir das entrevistas com funcionários do OPS foram obtidas informações sobre o processo de cadastramento dos beneficiários e a evolução das estratégias de focalização espacial dos programas de transferência de renda. Os entrevistados destacaram a maior relevância das informações espacializadas, do geoprocessamento auxiliando a gestão da política de assistência social, a partir da gestão de Marta Suplicy (PT), quando a assistente social da PUC-SP, Aldaíza Sposati (PT), tornou-se secretária da área. Um esforço significativo foi o desenvolvimento de um mapeamento espacialmente detalhado das famílias mais vulneráveis do município. Nesse sentido, Wladimir Prado do OPS – sociólogo, funcionário da prefeitura desde 1990 (Entrevista 4) – destaca a importância da “lupa” do geoprocessamento para que as ações cheguem às famílias mais vulneráveis. Diz que na gestão Aldaíza disseminou-se a visão de que “pobre não é tudo igual”, sendo cada vez mais valorizada a área da produção de informações, o OPS como um todo: “Saímos do quintal e fomos para a recepção” (Entrevista 4)<sup>106</sup>.

Dados georreferenciados já eram utilizados na assistência social, mas ainda eram analisados na escala dos distritos, seguindo principalmente o “Mapa da Exclusão/Inclusão Social na Cidade de São Paulo”, elaborado pela PUC-SP desde 1996. No início do processo de cadastramento do Renda Mínima, à época ainda sob responsabilidade da secretaria do trabalho – mas já em esforço coordenado com a secretaria de assistência social –, foram selecionados 13 distritos administrativos mais “vulneráveis” entre os 96 existentes no município – Anhanguera,

---

<sup>106</sup> Segundo Wladimir, durante muito tempo a área de informações era considerada o “quintal” da secretaria, ou seja, o local menos importante, ideal inclusive para encostar técnicos com perfil politicamente distinto dos gestores municipais.

Brasilândia, Capão Redondo, Cidade Tiradentes, Grajaú, Iguatemi, Jardim Ângela, Lajeado, Marsilac, Parelheiros, Sacomã, São Lucas e Vila Prudente (Pochmann, 2004). A escolha desses distritos para o cadastramento das famílias baseava-se em indicadores de “pobreza, desigualdade, escolaridade, desemprego e violência que identificaram o grau de exclusão social nos distritos paulistanos” (Pochmann, 2004, p.18). Segundo Márcia Gonçalves da CGB – psicóloga, funcionária de carreira que desde 2002 trabalha com programas de transferência de renda, tendo passado também pela secretaria do trabalho (Entrevista 7) – a lógica territorial imprimida pela secretaria do trabalho ao Renda Mínima, em um contexto de crise econômica, visava à ativação de economias locais, com priorização dos distritos mais vulneráveis.

Contudo, os distritos administrativos representam unidades espaciais muito agregadas e heterogêneas, não permitindo captar a variabilidade de situações de pobreza e vulnerabilidade de maneira muito detalhada. Nesse sentido, por iniciativa de Aldaíza Sposati, foi elaborado o Mapa da Vulnerabilidade Social da População da Cidade de São Paulo (CEM-CEBRAP e SAS/PMSP, 2004), na escala dos setores censitários<sup>107</sup>, visando fornecer um diagnóstico espacialmente detalhado das situações de vulnerabilidade das famílias residentes no município. Esta abordagem 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. O estudo também destacava as múltiplas dimensões da pobreza, ou seja, considerava outras dimensões além da insuficiência da renda das famílias, tais como sua composição demográfica, seu local de residência, as condições de acesso a políticas sociais, entre outros aspectos. A partir do cruzamento de duas dimensões de vulnerabilidade principais, a dimensão sócio-econômica e a dimensão demográfica, foram definidos oito grupos de vulnerabilidade social, sendo alguns deles alvos prioritários da política de assistência. Durante a gestão de Aldaíza Sposati, no governo Marta, este mapeamento serviu de base para a definição dos locais prioritários para cadastramento de beneficiários de programas de transferência de renda.

---

<sup>107</sup> Essa unidade de análise – a menor disponibilizada pelo IBGE para análise dos dados censitários – permite um detalhamento espacial das informações muito maior do que os distritos administrativos tradicionalmente utilizados em estudos sobre a privação urbana, o que acabou configurando, inclusive, um dos elementos distintivos do Mapa da Vulnerabilidade Social.

Com a mudança da administração municipal – José Serra, do PSDB assume a prefeitura em janeiro de 2005, permanecendo até março de 2006, quando assume o vice, Gilberto Kassab, do DEM, prefeito até hoje – o Mapa da Vulnerabilidade Social deixa de ser utilizado. Segundo Wladimir Prado, esta foi uma decisão política da gestão de Floriano Pesaro (secretário da SMADS filiado ao PSDB, que ficou à frente da secretaria entre 2005 e 2008), uma vez que a nova gestão da assistência visava estreitar relações com o órgão estadual responsável pela produção de dados, o SEADE (Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados). Assim, passou a ser adotado outro tipo de mapeamento, desenvolvido pelo SEADE com metodologia bastante similar ao Mapa da Vulnerabilidade, o Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS). Também a partir de uma dimensão sócio-econômica e outra referente ao ciclo de vida das famílias, foram gerados seis grupos com perfis distintos de vulnerabilidade social, em um mapeamento detalhado na escala dos setores censitários. Este mapeamento também evidenciou que os setores mais vulneráveis tendiam a se concentrar nos extremos dos municípios, nas áreas periféricas.

A secretaria municipal de assistência social (SMADS) de São Paulo passou então a adotar os grupos de alta e muito alta vulnerabilidade (grupos 5 e 6) – cuja população está representada na Tabela 19, abaixo – como alvos prioritários para a política de assistência social como um todo e também para o cadastramento de potenciais beneficiários de programas de transferência, abrangendo 12,9% da população do município. Tanto no caso do Mapa da Vulnerabilidade quanto no IPVS, Wladimir Prado menciona a realização de estudos de complementação desses mapeamentos, de modo a adicionar outras características aos setores censitários. Houve parceria inclusive com as regionais da assistência social para a verificação das áreas.

Tabela 19 – Distribuição dos setores censitários e da população segundo os agrupamentos do IPVS. Município de São Paulo, 2004

Agrupamentos SEADE	Setores Censitários (Número Absoluto e Porcentagem)	População (Número Absoluto e Porcentagem)
Grupo 1 – Nenhuma Vulnerabilidade	2.298 17,40%	1.444.221 13,90%
Grupo 2 – Vulnerabilidade Muito	3.829	2.789.640

Baixa	29%	26,80%
Grupo 3 – Vulnerabilidade Baixa	3.042 23%	2.511.763 24,10%
Grupo 4 – Vulnerabilidade Média	2.478 19%	2.326.245 22,30%
Grupo 5 – Vulnerabilidade Alta	486 3,60%	352.251 3,40%
Grupo 6 – Vulnerabilidade Muito Alta	1.047 8%	993.326 9,50%
Sub-total (5 + 6)	1.533 11,60%	1.345.577 12,90%
Total	13.180	10.417.446

Fonte: Fundação Seade, IPVS/2004.

Atualmente, com as novas diretrizes do SUAS, em especial o esforço de consolidação dos CRAS como porta de entrada da assistência social, até mesmo esses instrumentos de identificação de famílias e caracterização de áreas mais vulneráveis estão sendo reavaliados. Há a percepção da necessidade de novos instrumentos para que a população mais vulnerável possa chegar ao Estado, especialmente nas áreas mais extremas do município. Nesse sentido, muitos entrevistados destacaram a relevância dos CRAS, que em São Paulo ainda estão em processo de expansão – são 34 atualmente em funcionamento, com perspectiva de 40 até o final do ano – mas já constituem uma importante porta de entrada para a assistência social.

Desde 2010, o OPS define os setores censitários prioritários para cadastramento de beneficiários e repassa os mapas para os CRAS, os quais têm liberdade para complementar essas áreas e indicar outras, identificando inclusive áreas de risco que não podem ser delimitadas a partir de dados censitários. Além disso, os entrevistados do OPS ressaltam a importância do conhecimento técnico local fornecido pelo CRAS (“eles sabem onde estão os pobres”), que de fato estão na ponta e conseguem complementar as informações do mapeamento fornecido pelo IPVS. No caso dos cortiços da região central, novo foco prioritário para cadastramento de beneficiários em São Paulo, foram utilizados dados fornecidos pela secretaria municipal de habitação (SEHAB) e também dados gerados no CRAS da Mooca, visando à priorização de novos setores. Como Maria Rita Freitas, coordenadora do OPS – funcionária de carreira há 28 anos na área da assistência e há 5 anos na SMADS (Entrevista 5) – reconhece, antes da expansão

dos CRAS o momento do cadastramento era a própria entrada para a assistência social. Luiz Fernando Francisquini, coordenador da CGB desde agosto de 2010 (Entrevista 6), aponta outro problema: antes do processo de expansão dos CRAS, o cadastramento ocorria dentro das subprefeituras, gerando maior espaço para influência política, como veremos adiante, e também um problema de gestão, de comando duplo, pois até 2009 os CRAS funcionavam dentro das subprefeituras.

Enquanto o CRAS deve ser a porta de entrada para o cadastramento de potenciais beneficiários para os diversos programas de transferência de renda de maneira contínua, há grandes campanhas de cadastramento e atualização cadastral em São Paulo – visando cumprir as metas definidas pelo MDS –, que geralmente ficam a cargo de diferentes empresas contratadas por licitação<sup>108</sup>. As empresas contratadas para o cadastramento fazem uma primeira visita ao território, para divulgar o cadastramento; depois as famílias agendadas vão aos postos provisórios montados para o cadastramento, localizados fora dos espaços do CRAS, que em São Paulo ainda não dão conta do volume de cadastros e recadastros necessários. Os locais dos postos de cadastramento são definidos pelas Coordenadorias da Assistência Social (CAS) e devem garantir acessibilidade à população; estes postos também são visitados por equipes da secretaria. Os postos lá ficam enquanto dura o contrato, depois são desmontados, ao contrário do verificado em Salvador, onde há um novo espaço institucional, fora dos CRAS, para cadastros e atualizações, as CIAS. Assim como observado em Salvador, também em São Paulo Francisquini menciona áreas em que os cadastradores não conseguem entrar, principalmente por conta do tráfico. Nesses casos, procuram interlocução com lideranças locais, com moradores da área, além de buscarem articulação com as áreas da educação e da saúde, que geralmente já estão nessas áreas.

Francisquini acredita que os CRAS estão começando a ser vistos como referências da assistência pela população, e reconhece que a existência desses postos avançados para cadastro e

---

<sup>108</sup> Em dezembro de 2010, havia sete postos para atualização cadastral do PBF – nas regiões Centro-Oeste, Norte, Sudeste, Leste 1, Leste 2, Sul 1 e Sul 2 – e sete postos para novos cadastros do PBF – 1 na região Centro-Oeste, 3 postos na Leste, 2 postos na Norte e 1 posto na Sudeste. A empresa BK estava responsável pelo recadastramento de beneficiários de todos os programas de transferência e a empresa Indago estava responsável pelo cadastramento de novos beneficiários para o PBF, segundo informações fornecidas por Francisquini, coordenador da CGB.



atualização cadastral pode gerar problemas para a consolidação do CRAS. Por um lado, menciona as dificuldades envolvidas na capacitação das equipes contratadas e mesmo na gestão dos contratos com as empresas. Por outro lado, reconhece que o deslocamento das famílias até esses postos é problemático: “fazem os cadastros sem ver a cara dos CRAS”. Francisquini acredita que cada vez mais o cadastramento tem que fazer parte da rotina dos CRAS, mas reconhece que ainda há resistências, que assimilar os programas de transferência de renda mexe com valores tradicionais da área, compartilhados por assistentes sociais que atuam na ponta e até mesmo por gestores da própria secretaria: ainda tem muita gente que acredita que “assistência social não é isso aí” (Entrevista 7).

Para além da difícil tarefa de localizar espacialmente a população mais vulnerável em um município complexo, heterogêneo e caracterizado por forte segregação residencial (Bichir, 2006), em São Paulo o cadastramento envolve o desafio adicional de identificar e cadastrar famílias com perfil para três programas distintos de transferência de renda, o PBF, o Renda Mínima e o Renda Cidadã. O OPS é responsável pela logística do cadastramento do PBF e do Renda Mínima, mas não do Renda Cidadã, sob responsabilidade da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social (SEADS).

A própria divulgação das informações à população potencialmente beneficiária torna-se mais difícil. No próprio site da secretaria<sup>109</sup>, na seção referente aos programas de transferência de renda, há informações sobre os programas que induzem à confusão, uma vez que misturam condições necessárias para o cadastramento que foram definidas no nível federal para o PBF com aquelas definidas no plano local, para os programas Renda Mínima e Renda Cidadã. Mesmo citando como exemplo programas federais de transferência como o PBF, o site reforça a importância da comprovação da renda do responsável pelo domicílio e de todos os membros da família, o que não está previsto no caso desses programas. Márcia Gonçalves, da CGB, confirma que são requisitados documentos para todos, visando evitar denúncias, e afirma que o Renda Mínima é mais vulnerável, já que não há cruzamento com dados de outras fontes, como ocorre

---

<sup>109</sup> [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia\\_social/gestao\\_de\\_beneficios/transferencia\\_de\\_renda](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia_social/gestao_de_beneficios/transferencia_de_renda), consultado em 03/11/2010.

com o PBF. Ainda com base em informações presentes no próprio site da SMADS, destaca-se a falta de clareza em relação aos canais que a população deve utilizar para resolver problemas e dúvidas em relação aos benefícios. Em relação a dúvidas de famílias cadastradas que ainda não foram selecionadas como beneficiárias, a recomendação é ligar para a central gratuita do MDS. No caso de dúvidas em relação aos valores recebidos pelos beneficiários, a recomendação é ligar para a central 156 da prefeitura. Certamente, essas informações podem confundir a população.

Assim, os problemas de coordenação dos diversos programas operados em São Paulo são evidentes. Como reconhece Márcia Gonçalves, que trabalhou na Caixa no momento da implementação do Cadastro Único em São Paulo, sendo uma das responsáveis pela capacitação de técnicos na gestão dos sistemas de informação e banco de dados referentes aos programas de transferência, “a história em São Paulo é mais complexa” (Entrevista 7). Em São Paulo há vários tipos de bancos de dados e sistemas de cadastramento, por conta dos três programas de transferência de renda não integrados. O Renda Mínima está associado ao Banco de Dados do Cidadão (BDC), gerido pela Prodam, sendo que este foi o banco de dados utilizado inicialmente para o cadastramento do PBF em São Paulo. Já o Renda Cidadã é organizado pelo Banco Pró-Social, gerido pela Prodesp. O PBF é organizado pelo Cadastro Único, sob responsabilidade da Caixa. Esses bancos de dados não estão totalmente integrados entre si – apesar de haver uma base com todos os programas desde 2005 –, o que aumenta os problemas no momento de gerar relatórios – só o banco do Cadastro Único demora de dois a três dias para gerar relatórios, por conta do grande número de cadastrados em São Paulo. Segundo Francisquini, há esforços de conversão do BDC com o Cadastro Único, mas esta não é uma prioridade do governo federal. Os benefícios monetários de cada programa ainda são pagos por meio de bancos diferentes: o Renda Mínima pelo Banco do Brasil, o Renda Cidadã pela Nossa Caixa (atualmente, pelo Banco do Brasil) e o PBF pela Caixa. Segundo Márcia Gonçalves, houve até a tentativa de unificar os pagamentos em um único cartão, da Caixa, com os logotipos dos vários programas, mas houve problemas com a Caixa e a iniciativa não foi adiante. Ela acredita que o problema é mais logístico (e jurídico) do que político, e também acredita que o MDS e as diversas secretarias têm interesse na integração. A maior dificuldade, segundo Márcia, seria a seleção centralizada de beneficiários para os diferentes programas. Atualmente, a definição do programa no qual cadastrar uma determinada família fica sob a responsabilidade dos CRAS que, teoricamente, têm mais contato com as famílias.

Para além dos desafios técnicos e logísticos, as entrevistas com gestores municipais da assistência em São Paulo evidenciaram que a forma de cadastramento escolhida é também uma questão política, uma vez que esse cadastramento pode ser mais ou menos vulnerável à influência de lideranças locais e políticos interessados em possíveis dividendos eleitorais. Márcia Gonçalves destaca que até 2007 havia muitas denúncias envolvendo o cadastramento dos programas de transferência em São Paulo, particularmente no caso do Renda Mínima. Havia denúncias que chegavam aos CRAS inclusive de postos falsos de cadastramento. Se, por um lado, a lógica da focalização territorial favorecia a capilaridade dos programas, por outro abria grande espaço para utilização política de lideranças locais. Essas lideranças – líderes de associações de bairro, vereadores e mesmo subprefeitos – entravam em contato com a secretaria para saber os locais prioritários para cadastramento, querendo saber se seus redutos seriam contemplados. Munidos dessas informações, difundiam amplamente e antecipadamente o cadastramento de novos beneficiários, e assim capitalizavam politicamente essas decisões, como se eles tivessem sido os responsáveis por levar o cadastramento àqueles locais.

A estratégia adotada desde 2005, quando os programas migraram da secretaria do trabalho para a secretaria de assistência social, foi a centralização do cadastramento na Coordenadoria de Gestão de Benefícios (CGB). O insulamento era tal que, segundo Márcia Gonçalves, a CGB era chamada pelos demais setores da secretaria – e particularmente pelos CRAS, impedidos de cadastrar beneficiários – de “KGB”. A própria transição dos programas de transferência do âmbito do trabalho para a assistência foi difícil: houve muitas denúncias, pessoas com renda acima dos limites de corte sendo incluídas nos programas. Por isso fizeram um recadastramento em 2005, uma vez que era grande o número de beneficiários do PBF com benefícios suspensos e muitas as denúncias em torno do uso político do Renda Mínima. Segundo Márcia, só a partir de 2008 o CRAS começou a fazer indicação de potenciais beneficiários, pois havia um medo muito grande da demanda potencial que seria gerada na ponta, medo de os CRAS não darem conta da pressão no nível local, pois não haveria nem espaço para atender todo mundo. Os CRAS também temiam a influência dos subprefeitos e dos vereadores, que mandavam listas de famílias e alardeavam o cadastramento nos bairros. Assim, segundo Márcia, a maior centralização dos procedimentos de cadastro foi a alternativa encontrada, mas isso gerou resistências mesmo no interior da secretaria, uma vez que outros setores da burocracia preferiam uma atuação mais descentralizada, que era vista como mais eficiente e capilar.

Mesmo com este insulamento, os gestores locais reconhecem que somente a partir de 2007, com avanços tanto nos sistemas de cadastramento locais quanto no Cadastro Único e com o maior número de visitas domiciliares, foram reduzidas as possibilidades de utilização política do cadastramento dos programas e também as possibilidades de fraudes. Mesmo com essas tentativas de “blindagem” dos programas em relação à manipulação política, Francisquini destaca que ainda hoje os programas de transferência de renda são vistos por políticos locais como “moeda de troca”. Ainda há casos de vereadores que encaminham listas com mais de 40 famílias pedindo que a secretaria os inclua em algum programa de transferência; nesses casos, indicam técnicos para checar se aquelas famílias de fato cumprem os critérios de elegibilidade dos diversos programas. Desse modo, o potencial de uso político é minimizado, uma vez que a secretaria parece seguir criteriosamente as normas para inclusão das famílias, já que as informações fornecidas por políticos são checadas por técnicos das secretarias, por meio de visitas domiciliares, sempre que possível. Por outro lado, tem-se que considerar que os “funcionários de nível da rua” que estão na ponta, fazendo cadastramento nos CRAS, por exemplo, também estão aprendendo a operar as regras dos diversos programas de transferência existentes em São Paulo, que possuem regras semelhantes, porém não idênticas, o que abre possibilidades de erros nos cadastramentos.

O coordenador da CGB menciona que o próprio Poder Judiciário às vezes determina que se incluam famílias nos programas por meio de decisões judiciais, sem nenhuma verificação adequada de perfil. Assim, são geradas expectativas nessas famílias e desgaste político para a secretaria, que procura seguir os critérios determinados por cada programa e verificar o perfil das famílias, inclusive por meio de visitas domiciliares quando possível. Também menciona pressão de líderes de associações de bairro para cadastramento<sup>110</sup>. Francisquini reconhece que mesmo dentro da própria secretaria ainda há problemas de interpretação de normas e regras que, como

---

<sup>110</sup> Francisquini ilustra esse ponto com o caso específico de uma associação de bairro da Zona Sul da cidade que fez cadastros de famílias para o PBF por conta própria, cobrando R\$10,00 por cadastro como “ajuda de custo”; o presidente da associação depois enviou os cadastros diretamente ao MDS e a secretaria teve que verificar o registro dessa associação e procurou verificar a situação das famílias.

vimos nos Capítulos 2 e 3, estão em constante processo de alteração: “a gente ainda tá aprendendo muita coisa”.

A gestão dos programas de transferência de renda, entretanto, vai além do cadastramento. Na perspectiva do coordenador da CGB, estes programas cada vez mais devem ser pensados como um eixo para o acompanhamento das famílias mais vulneráveis, permitindo, assim, a integração de fato com a política de assistência social. “O cadastro é só o começo, o que fazer depois?” (Entrevista 6). Francisquini credita ao foco excessivo no cadastramento a grande rotatividade na coordenação da CGB – foram quatro coordenadores nos últimos dois anos, até chegar Francisquini, durante a gestão de Alda Marco Antonio (PMDB) à frente da SMADS, na administração Kassab. Por outro lado, Márcia Gonçalves credita a alta rotatividade na coordenação da CGB à falta de afinação dos coordenadores anteriores com as diretrizes do gabinete da secretaria – “tem que estar sempre costurando” (Entrevista 7). Ou seja, nem sempre as diretrizes definidas pelo gestor da CGB e as diretrizes gerais da SMADS são convergentes, ainda mais quando se tratam de programas com alto potencial de capitalização política para os próprios gestores públicos.

No que se refere ao controle das condicionalidades, a coordenadora do OPS menciona a elaboração de mapas. Isso ocorre principalmente no caso da educação, com a indicação das crianças vinculadas ao programa e seu controle de frequência escolar<sup>111</sup>. Também são elaboradas listas, por CRAS, daqueles que não estão cumprindo as condicionalidades de educação e estão para ter o benefício suspenso. Assim, o CRAS pode identificar as famílias e prestar atendimentos quando for o caso; mas ainda não há previsão de procedimento similar no caso da saúde. Segundo ela, o maior desafio é na relação com a saúde, que não repassa as informações com a regularidade necessária para as prestações de contas; já a educação manda bimestralmente os dados de frequência. Ela também destaca as maiores dificuldades do controle das condicionalidades de saúde, citando o exemplo das grandes campanhas de vacinação, nas quais ninguém verifica o perfil do vacinado, se é ou não beneficiário do PBF. Segundo ela, esta

---

<sup>111</sup> Todo esse material é utilizado internamente pela SMADS, repassado para secretarias parceiras e na prestação de contas ao MDS. Contudo, não está disponível ao público em geral.

condicionalidade deveria ser revista, uma vez que é praticamente universal a cobertura vacinal em municípios como São Paulo. Os dados de acompanhamento de condicionalidades apresentados no Capítulo 3 confirmam que o controle é maior no caso da educação do que no caso da saúde. Em janeiro de 2010, o município de São Paulo de fato acompanhava a frequência de 77,2% das crianças de 6 a 15 anos e de 77,9% das crianças de 16 a 17 anos. Por outro lado, apenas 14,8% das pessoas com perfil para controle das condicionalidades de saúde – crianças de 0 a 7 anos e mulheres de 14 a 44 – eram de fato acompanhadas.

O coordenador da CGB menciona que o IGD está “emperrado há um ano” justamente por conta do monitoramento da saúde. Segundo o coordenador da CGB, a cobertura vacinal é de 98% no município e o acompanhamento de pré-natal também seria altíssimo. O problema residiria na dificuldade de articulação dos dados do banco do Datasus com o SUAS Web, dificultando o monitoramento das famílias beneficiárias do PBF no que se refere às condicionalidades de saúde. Como os atendimentos de saúde baseiam-se no número do cartão do SUS ao invés do NIS, fica ainda mais difícil fazer a integração das várias bases de dados e o acompanhamento das condicionalidades de saúde.

De acordo com Francisquini, ainda há uma “relação de protocolo” com as demais secretarias envolvidas na operação dos programas de transferência de renda, como educação e saúde, ao invés de uma integração mais efetiva. Ironicamente, acredita que a punição do município com a suspensão dos repasses do IGD está ajudando a melhorar essa relação, uma vez que este problema está ampliando a mobilização da área da saúde. Com a educação, reconhece que a relação é melhor, o controle é mais claro e direto. Para ele, a relação entre as secretarias é o menor problema, o maior problema está na ponta, na relação direta dos técnicos com as famílias mais vulneráveis do município. Por outro lado, Márcia Gonçalves menciona as diferentes perspectivas das secretarias envolvidas – universalização *versus* focalização –, o que às vezes dificulta integrações e parcerias. Segundo Márcia, o ideal é azeitar essas relações na ponta, mais do que no nível das secretarias. Assim, enquanto o coordenador da CGB acredita que o problema da articulação entre as diversas secretarias parceiras na operação do PBF pode ser resolvida com um melhor relacionamento entre os diversos “funcionários de nível de rua”, a funcionária de carreira (Entrevista 7) acredita que o problema da falta de articulação é mais profundo, envolvendo diferentes concepções de políticas sociais – visão reforçada na entrevista com a coordenadora do OPS (Entrevista 5).

No que se refere à relação com a sociedade civil, o coordenador da CGB diz que é necessário um entendimento maior do que é a política de assistência social, uma vez que, segundo ele, há lutas apenas por direitos, mas não por políticas públicas. Diz que os movimentos sociais ligados à área estão muito envolvidos com a política da cidade, mas não com a discussão das políticas públicas: “aí os movimentos viram quintal para muito vereador, tem muito carreirismo” (Entrevista 6).

Entre os desafios apontados no aprimoramento da gestão dos programas em São Paulo, os gestores entrevistados, principalmente no OPS, apontaram a falta de estudos de impacto dos programas, de avaliação e monitoramento. Maria Rita reconhece que desde a gestão Floriano (2005-2008) a área de informações não produz mais informes sobre a área da assistência ou sobre os programas de transferência de renda. O que costumam produzir é material quantitativo para o Conselho Municipal de Assistência Social (COMAS) – número de equipamentos da assistência, valores repassados, número de vagas por nível de proteção, etc. Também passam informações para a própria SMADS, para o Ministério Público, o Tribunal de Contas do Município, etc., mas não produzem há tempos relatórios de avaliação de programas e políticas. Francisquini também lamenta a falta de estudos de monitoramento e avaliação dos programas de transferência.

Outra dificuldade apontada por todos os entrevistados reside na expansão da rede de CRAS, dos 34 CRAS existentes hoje para a meta de 102 CRAS, expressa na Agenda 2012<sup>112</sup> da prefeitura de São Paulo: além das dificuldades de encontrar imóveis adequados nas áreas mais vulneráveis do município, os imóveis existentes devem ser adequados segundo os parâmetros do MDS (acessibilidade para portadores de necessidades especiais, presença de equipes multidisciplinares para atendimento sócio-assistencial, entre outros), o que nem sempre é simples. Como mencionado anteriormente, muitos serviços da assistência estavam diretamente ligados às subprefeituras; assim, é relativamente recente a migração para o modelo mais descentralizado dos CRAS. Segundo Márcia Gonçalves, a lógica de empresas contratadas

---

<sup>112</sup> A Agenda 2012 é o programa de metas da segunda gestão Kassab (2008-2012), que envolve diversas áreas de políticas, e não só a assistência social.

cadastrando dentro do CRAS, aproveitando o “saber local”, seria o ideal para que os programas de transferência fossem de fato integrados com a política de assistência. Mas para isso é necessário mais espaço e mais pessoal. Segundo Márcia Gonçalves e Francisquini (Entrevistas 7 e 6), o ideal seria utilizar empresas contratadas para cadastramento até atingir as metas definidas pelo MDS, depois centrar na utilização dos CRAS para que os novos cadastramentos tenham maior qualidade e para que os bancos de dados sejam de fato atualizados a cada dois anos.

O coordenador da CGB acredita que devem ser desenvolvidas formas de atendimento coletivo de beneficiários nos próprios CRAS, com assessoria das equipes técnicas da secretaria. Nesse ponto, destaca esforços municipais, estaduais e federais de capacitação de quadros, reconhecendo os esforços do MDS para atender às demandas de um município como São Paulo, enviando técnicos sempre que acha necessário ou há uma nova normatização do MDS. Porém, o MDS “acaba tratando São Paulo como outros municípios não porque quer, mas por um problema de gestão, não dá para mandar um monte de gente para cá” (Entrevista 6). Francisquini menciona que já houve problemas na relação com o MDS na execução de certos convênios, em processos de cadastramento que implicavam verdadeiras “operações de guerra”, além de haver conflitos entre as legislações municipal e federal. Porém, reconhece que o MDS faz visitas frequentes, para monitoramento e capacitação dos técnicos e gestores de São Paulo, especialmente no que se refere ao Cadastro Único, mas também para aprimorar as parcerias com a Caixa, a saúde, a educação, com o COMAS, entre outros parceiros, como lembra Márcia Gonçalves. Por outro lado, Wladimir Prado, em linha com as queixas ouvidas em Salvador, questiona a centralização excessiva das decisões no MDS, afirmando que o município virou um executor das ações do MDS. Ele destaca a necessidade de uma leitura crítica dessas diretrizes federais, de modo a garantir que as especificidades da cidade sejam atendidas. Ele ainda atribui a falta de tempo para reflexão e avaliação de fato dos programas pela gestão municipal ao excesso de metas e exigências do governo federal: “é um tafetismo muito intenso”. Essas críticas comuns demonstram, no fundo, a uniformidade conseguida pelo MDS, como será discutido ao final.

Em relação à integração completa dos diversos programas de transferência de renda em operação em São Paulo, o coordenador da CGB mostra-se um tanto cético: “Tenho que por a marca do meu [programa]; essa visão é um problema; isso não tem jeito, estou desiludido” (Entrevista 6). Ele credita essa visão à cultura política brasileira, que teria uma qualidade muito ruim, muito particularista. Também critica a visão do PBF como panacéia, afirmando que o



debate em torno do programa está povoado de “achismos”. De acordo com a perspectiva de Francisquini, de modo a minimizar os problemas de coordenação encontrados no caso de São Paulo, o prefeito podia apenas complementar o programa federal, fazendo propaganda de quanto repassa para o programa, ao invés de querer ter sua marca própria, uma vez que “fica muito caro manter três sistemas diferentes”; “para a gestão, é uma porcaria”. Por outro lado, acredita que há esforços no sentido da maior integração com o SUAS, menciona que a ordem direta da secretária Alda Marco Antônio é “seguir o SUAS, e não criar coisas mirabolantes”. Acredita que, no longo prazo, o SUAS vai de fato seguir o caminho trilhado pelo SUS, e aí os prefeitos vão perceber que “é melhor colocar a placa do MDS do que a foto do cara”, ou seja, vai haver uma perspectiva ainda maior de padronização nacional dos serviços de assistência (Entrevista 6).

Refletindo sobre as perspectivas futuras, o coordenador da CGB resalta a relevância de dois processos articulados de mudança. O primeiro envolve a desconstrução da visão anterior dos programas de transferência, muito centrada em número de cadastros, metas a atingir, e pouco preocupada com o acompanhamento efetivo das famílias<sup>113</sup> – tanto nos CRAS, na ponta, quanto na própria secretaria. O segundo processo está relacionado com a construção de um novo perfil de gestão dos programas, mais articulado com a nova perspectiva da política de assistência, para além da lógica de “plantão social”: “tem que estar na rua, construindo a relação com a família” (Entrevista 6). Ele acredita que no plano da secretaria já houve avanços significativos, refletidos inclusive na criação de um núcleo específico para cadastros, de modo a não absorver toda a secretaria nesse processo. Por outro lado, reconhece que o desafio não é nada trivial, uma vez que “o Bolsa Família demanda quase uma secretaria própria no caso de São Paulo; a alternativa é a criatividade”. Ele se refere ainda a uma necessária mudança de valores também no caso das organizações sociais parceiras: “ainda tem muito a visão do “favorzinho”, e não de política social”. Como mencionado, há entidades sociais que encaminham famílias para os programas de

---

<sup>113</sup> 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 os benefícios suspensos.

transferência, especialmente para o Renda Mínima, sem nenhuma verificação da renda, sem nenhum acompanhamento das famílias.

De acordo com Francisquini, os programas de transferência de renda deveriam estar na proteção básica, nem deveria haver a CGB como coordenadoria à parte, como ocorre hoje. Acredita que já não há mais tanta resistência entre o pessoal da proteção básica, uma vez que o público do CRAS é o mesmo público-alvo dos programas de transferência. Nesse sentido, destaca que estão colocando técnicos com grande experiência nos programas de transferência na proteção básica, para facilitar a integração e “para pensar as pessoas, e não só o cadastro”, no sentido da construção de uma visão mais integrada dos programas no interior da política de assistência social. Por outro lado, Márcia Gonçalves aponta o problema das capacidades muito diferenciadas entre os níveis de proteção, básica e especial. A partir dessas entrevistas, pode-se pensar em uma contradição embutida nas próprias metas recentes do MDS: ao mesmo tempo em que o governo federal pretende emplacar uma nova agenda para o PBF, articulando-o mais profundamente com a política de assistência social e fazendo avançar o SUAS, ainda há metas expressivas de expansão de cobertura que acabam deslocando recursos – humanos, logísticos, financeiros – do atendimento integral às famílias para os esforços de novos cadastramentos.

No que se refere à integração dos programas de transferência de renda com a política de assistência social como um todo, Maria Rita destaca que a secretaria nunca contou com tantas pessoas e tantos recursos, até por conta dos programas de transferência de renda. Porém, reconhece que ainda não é boa a integração dos benefícios com os serviços sócio-assistenciais, faltando também articulação com a esfera do trabalho e com os programas de geração de emprego e renda. Fala das expectativas excessivas geradas: “A assistência é sempre a porta de entrada, mas não tem saída” (Entrevista 5). Por sua vez, o coordenador da CGB destaca que a integração dos programas de transferência de renda na política de assistência social ainda é um trabalho embrionário, que não entrou de vez na pauta da assistência: “é praticamente pegar no colo para fazer funcionar” (Entrevista 6). Segundo ele, um importante gargalo refere-se aos recursos humanos, destacando a importância da capacitação dos técnicos que trabalham na ponta, especialmente nos CRAS. Se há problemas de recursos humanos em um município rico como São Paulo, pode-se supor que as dificuldades enfrentadas nos demais municípios brasileiros sejam ainda maiores.

### **6.3 Comparando as estratégias desenvolvidas em Salvador e São Paulo**

Como vimos nos capítulos anteriores, o problema da falta de recursos para gestão dos programas de transferência de renda, detectado no caso do Bolsa Escola (Villatoro, 2010), foi parcialmente solucionado depois da criação de mecanismos de transferência de recursos federais para a operacionalização do programa no nível local. Porém, o problema das capacidades institucionais locais não é resolvido simplesmente com repasse de recursos financeiros. Nos casos de Salvador e São Paulo, as expertises envolvidas na logística de cadastramento de beneficiários, na gestão do sistema do Cadastro Único e na articulação dos programas de transferência com a assistência social e com outras políticas sociais, não dependem somente de recursos financeiros, mas também de inúmeros esforços de coordenação e treinamento dos recursos humanos disponíveis, envolvendo decisões técnicas, administrativas e políticas, todas elas estreitamente articuladas.

Nos dois casos, foram desenvolvidas estratégias semelhantes de focalização territorial no momento do cadastramento: a dimensão territorial da pobreza de fato é contemplada, uma vez que se leva em consideração a distribuição desigual dos grupos sociais no tecido urbano, contribuindo para melhorar a focalização e a cobertura dos programas de transferência de renda nessas duas cidades. Também percebemos que a violência urbana afeta os processos de cadastramento nas duas cidades e que, nas duas, o poder público adota solução semelhante de dialogar com lideranças locais, visando contornar barreiras impostas pelo tráfico, por exemplo.

Nesses dois casos, há uma combinação de cadastramento espontâneo e contínuo, nas diversas portas de entrada da assistência, e também grandes campanhas de cadastramento, por meio de empresas contratadas, visando cumprir as metas de cobertura definidas pelo MDS. Por outro lado, nas duas cidades, mesmo com os esforços em seguir as recomendações do MDS e reforçar o papel dos CRAS também no processo de cadastramento dos programas de transferência de renda, outras instituições foram criadas – ainda que provisoriamente, no caso de São Paulo – para dar conta do processo de cadastramento e atualização cadastral. Isso porque os próprios CRAS ainda estão em fase de implementação e consolidação nessas duas cidades, ou seja, não dão conta da demanda potencial. A utilização de funcionários terceirizados – no caso da

CIAS, em Salvador – e de empresas contratadas para cadastrar beneficiários para três diferentes programas de transferência, no caso de São Paulo, certamente não contribui para reforçar as capacidades institucionais da administração pública local.

Nesse sentido, é importante ressaltar a tensão entre as metas de expansão do programa, definidas no nível federal, e a demanda por descentralização do processo de cadastramento, também uma pressão que vem do MDS; ou seja, há demandas aparentemente contraditórias nessa agenda recente do MDS, do ponto de vista das capacidades institucionais locais. Além disso, como mencionado em São Paulo, os CRAS são considerados mais vulneráveis a pressões políticas locais. Salvador, por sua vez, optou por certo insulamento institucional dos locais de cadastramento – privilegiando os espaços dos CIAS – e São Paulo tem optado pela contratação de empresas que montam postos temporários de cadastramento e atualização – apesar de anteriormente também ter optado pela centralização dos cadastros na CGB/”KGB”. Nos dois casos, ainda há políticos e lideranças locais que chegam às secretarias trazendo demandas particulares de cadastramento, mas nos dois casos essas influências são filtradas e checadas a partir dos critérios de elegibilidade dos programas.

Para além da tentativa de blindagem às influências políticas, é necessário considerar a questão da escala do problema nessas duas cidades: toda vez que o MDS amplia as metas de cobertura do PBF, verdadeiros exércitos de cadastradores têm que ser treinados para dar conta da demanda potencial de novos beneficiários. Mesmo assim, é necessário reconhecer os potenciais efeitos deletérios que estas institucionalidades paralelas podem ter do ponto de vista da consolidação dos órgãos da assistência social.

De maneira geral, nos dois casos é notória a capacidade de coordenação do governo federal: todos os gestores entrevistados preocupam-se em seguir as normas e padronizações do MDS, pois sabem que recursos adicionais para a gestão dos programas – por meio de repasses do IGD – dependem disso. Por outro lado, dado o caráter relativamente recente do PBF, cujas normatizações ainda estão em pleno processo de desenvolvimento, ainda há espaço para dúvidas, questionamentos e decisões locais nem sempre condizentes com as normas federais. Algumas dessas decisões são baseadas em particularidades e necessidades locais – como o sistema de pré-cadastramento em Salvador. De todo modo, só não há convergência com as diretrizes federais para o PBF quando faltam capacidades institucionais locais ou estas ainda estão em processo de desenvolvimento, como no caso da expansão recente dos CRAS.

Outras decisões implicam em interpretações discricionárias das normas federais, como na verificação da renda das famílias, que ao fim e ao cabo ocorre nas duas cidades. Esse resultado, entretanto, é condizente com estudo encomendado pelo próprio MDS em 269 municípios brasileiros: “(...) os dados indicam que, independentemente do porte do município, de uma forma ou de outra, a maioria realiza algum tipo de atividade para verificar a veracidade das informações referentes à renda das famílias” (Tapajós e Quiroga, 2010, p.31).

Por outro lado, tanto em Salvador como em São Paulo há queixas em relação às metas federais de expansão do PBF e as expectativas, prioridades e ritmos locais, que às vezes são muito distintos. Uma expressão muito ouvida nas entrevistas, a respeito das metas e novas padronizações que chegam do MDS, é bastante ilustrativa dos descompassos que ainda ocorrem entre as expectativas federais e as estratégias locais: “temos que trocar o pneu com o carro andando, o tempo todo”. Tem-se a impressão de que o reforço do papel coordenador dos estados, almejado pelo MDS, ajudaria a aprimorar a gestão do PBF no plano municipal, além de permitir um filtro das particularidades de cada tipo de município e assim a tipificação das metas do MDS.

Por mais que os gestores locais reclamem das metas colocadas pelo governo federal, ao fim e ao cabo acabam seguindo as determinações do MDS. Esse comportamento convergente no plano local, mesmo no caso de prefeituras governadas por partidos de oposição ao governo federal, pode ser explicado a partir do mecanismo de repasse de recursos discutido no Capítulo 3, o IGD, que progressivamente foi definindo regras cada vez mais rígidas e exigentes para o repasse de recursos; desse modo, não seguir as regras definidas pelo governo federal implica custos financeiros consideráveis. Municípios de grande porte e controlados por partido de oposição como São Paulo eventualmente arcam com esses custos – o município ficou mais de um ano sem repasse do IGD; porém, os gestores locais foram unânimes em destacar os diversos empecilhos que essa diminuição de recursos impôs à operação do PBF em São Paulo. Dada a grande visibilidade do PBF, pode-se afirmar que o custo político de comprometer a boa execução local do programa também é alto.

Devem ser consideradas também as etapas de desenvolvimento do programa em cada contexto municipal: em Salvador a ênfase geral da gestão do PBF ainda está no cadastramento dos beneficiários, mais do que na articulação com a assistência social. Em São Paulo, além dos enormes esforços para cadastramento e atualização cadastral das famílias, já se percebe uma

preocupação maior (ainda que recente) com a integração do PBF e dos demais programas de transferência no interior de uma política mais ampla de assistência social.

No caso específico de São Paulo, ficaram também evidentes os problemas adicionais de coordenação envolvidos na operação de três programas de transferência de renda: critérios similares mas distintos geram problemas, tanto para os gestores municipais que têm que difundir informações específicas para os cadastradores e operar distintos bancos de dados, quanto para os beneficiários, que devem se orientar em meio a um cipal de informações – e cartões – diversos. A despeito de esforços incipientes de integração, mesmo técnicos da secretaria ainda preferem defender a marca de certos programas, devido ao seu pioneirismo – “o nosso veio primeiro”. Há, assim, uma tensão entre os potenciais dividendos políticos da separação dos programas – maior espaço para *credit claiming* local e diferenciação em relação ao programa federal – e, por outro lado, forças que impulsionam a maior integração dos programas, em um modelo mais padronizado de provisão de benefícios<sup>114</sup>.

Considerando o controle das condicionalidades e as parcerias com demais secretarias, fica evidente, nos dois casos, que as relações com a educação estão muito mais desenvolvidas do que com a saúde ou mesmo com a área de trabalho. Mais do que por afinidades específicas entre secretarias no plano municipal, esta dinâmica também pode ser explicada pelos esforços do governo federal, que historicamente controlou muito mais as condicionalidades de educação do que as de saúde, tendo só recentemente aprimorado também a dimensão da qualificação profissional e articulação com programas de geração de emprego e renda. Assim, para além dos problemas técnicos e logísticos de integração de bancos de dados, têm-se decisões políticas e disputas por visões de políticas sociais que deveriam estar mais ou menos articuladas com os programas de transferência de renda, conforme apresentado no Capítulo 2. A impressão geral que fica é que a “relação de protocolo”, na feliz expressão do coordenador da CGB em São Paulo, ainda está distante da relação de parceria e articulação que seria necessária para que os

---

<sup>114</sup> Analisando os possíveis efeitos de arranjos institucionais federalistas sobre políticas sociais, Pierson menciona esta questão da disputa política por programas populares: “*In a federal system, the popularity of social provision becomes a source of potential conflict among competing centers of political authority. Social policy debates in federal systems are frequently as much or more about the locus of policy control as about policy content*” (1995, p. 455).

programas de transferência de renda estivessem, de fato, integrados a uma rede de proteção social.

Por fim, acredito que muitas das mudanças sugeridas pelos gestores entrevistados estão relacionadas com o próprio processo de evolução dos programas de transferência de renda no país. A partir do momento em que a porta de entrada está bem resolvida – ou seja, os programas de fato atingem o público alvo e tem boa cobertura –, a grande questão passa a ser então a efetiva articulação dessa população beneficiária com outros programas da assistência e mesmo outras políticas sociais e de geração de emprego e renda, de modo a constituir, de fato, uma rede de proteção social para a população mais vulnerável. Não fazendo sentido, portanto, falar em porta de saída, uma vez que o trânsito entre programas não implica, necessariamente, saída deste sistema de proteção social mais amplo, como reconhecido inclusive por gestores federais. Esses pontos são abordados mais detidamente nas considerações finais.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho analisou a evolução dos mecanismos federais de coordenação presentes no desenho do Programa Bolsa Família (PBF), de modo a entender os constrangimentos colocados pelas normatizações federais à implementação local do programa em dois casos de interesse, Salvador e São Paulo. Essas normatizações federais para o programa, especialmente o Cadastro Único de Programas Sociais e os mecanismos de repasses de recursos federais para os municípios representados pelo Índice de Gestão Descentralizada (IGD), contribuem para criar parâmetros nacionais para a implementação do PBF, restringindo o espaço para grandes alterações no momento da implementação desse programa federal de transferência de renda no nível local. Por outro lado, esse trabalho procurou ressaltar que a implementação local de uma política nacional não se restringe à mera execução das regras definidas no plano federal, uma vez que o próprio processo de implementação de políticas implica decisões, interpretações e mesmo redefinições, além de estar fortemente condicionado pelas capacidades institucionais disponíveis no plano local. De maneira geral, os resultados apresentados indicaram convergências na implementação do programa em São Paulo e Salvador. Ainda que por meio de estratégias diferenciadas de identificação de populações vulneráveis e cadastramento, bem como distintas lógicas de organização das secretarias municipais responsáveis pela implementação do PBF, nos dois casos os objetivos mais gerais do governo federal para o PBF vem sendo realizados.

De modo a situar a discussão teórico-conceitual mais ampla que orienta este trabalho, foram discutidas em primeiro lugar as principais características institucionais do federalismo brasileiro, com ênfase nas relações intergovernamentais desenvolvidas para a implementação de políticas sociais no contexto posterior à Constituição de 1988. Refutando macro-explicações para as políticas sociais brasileiras baseadas nas características gerais do nosso federalismo, e em linha com estudos que destacam a importância da análise das relações entre os diversos níveis de governo no caso de políticas específicas, procurei demonstrar como as relações intergovernamentais afetam a implementação da política de assistência social em geral e do PBF em particular. Por um lado, procurei mostrar que o desenvolvimento recente da área de assistência social em muito se espelhou nos avanços representados pelo SUS; nesse sentido, o processo de implementação do SUAS procurou emular muitos dos aprendizados da área da



saúde, particularmente a implementação da política por meio de sistemas, com normatizações centralizadas no governo federal, mecanismos de repasse de recursos fundo a fundo, e criação de espaços participativos no plano municipal<sup>115</sup>. Por outro lado, procurei mostrar as diferenças entre a área tradicional da assistência social, caracterizada por maior autonomia decisória no plano municipal, e o desenvolvimento dos programas de transferência de renda, que ao longo do governo Lula foram cada vez mais normatizados no âmbito do governo federal. No caso desses programas, as relações intergovernamentais alteraram-se de uma perspectiva muito dispersa, no contexto das primeiras experiências locais, que simplesmente eram co-financiadas pelo governo federal no governo FHC, para uma concentração crescente de autoridade decisória iniciada no final do governo FHC e consolidada no governo Lula. Neste governo, foram sendo desenvolvidas progressivamente diversas normatizações federais para o PBF, com destaque para o Cadastro Único e o IGD. Ao contrário do que leituras centradas somente nos processos de implementação e gestão local do PBF costumam afirmar, essas normatizações contribuíram para conferir ao PBF as características de um programa bastante centralizado no governo federal, no que se refere a seu processo decisório.

Essa maior centralização das decisões a respeito dos programas nacionais de transferência de renda está intimamente associada à evolução desses programas no Brasil, não só no que se refere ao seu escopo e cobertura, como também no que se refere à visibilidade e legitimidade que foram ganhando nos contextos nacional e internacional, particularmente o PBF. Como discutido no Capítulo 2, os programas de transferência de renda no país passaram de experiências pontuais em alguns municípios mais desenvolvidos – não por coincidência, aqueles que contavam com maiores capacidades institucionais, além da presença de políticos interessados na promoção desses programas – para experiências rapidamente difundidas pelo país. No plano federal, passou-se do co-financiamento das experiências locais e da transferência de renda vinculada

---

<sup>115</sup> Entretanto, é importante mencionar os inúmeros desafios enfrentados pela área da assistência social, que procurou em um espaço de tempo muito menor em comparação com o SUS – as principais normatizações para a área da assistência social datam de 2004 em diante – imprimir toda uma nova lógica de política pública a uma área tradicionalmente marcada pelo assistencialismo e pelas ações fragmentadas. Nesse sentido, ainda é importante analisar como esse ritmo intenso de normatizações federais para a área da assistência social está sendo assimilado e transformado na ponta, no plano municipal, particularmente no que diz respeito aos ambiciosos objetivos de articulação de serviços sócio-assistenciais e benefícios de transferência de renda.

somente à educação (com o Programa Bolsa Escola), no governo FHC, para uma experiência muito mais ambiciosa em termos de escopo, recursos e cobertura nacional no caso do PBF, no governo Lula. Neste governo, os objetivos do PBF foram sendo progressivamente ampliados, passando da preocupação com a boa focalização e a ampla cobertura nas populações mais vulneráveis para objetivos mais ambiciosos ligados à formação uma rede de proteção social para os mais pobres, articulando não só a área mais ampla da assistência social bem como outras políticas sociais estruturais. Esses objetivos mais ambiciosos para o PBF ficam explícitos nas suas normatizações recentes desenvolvidas no âmbito das várias secretarias do MDS, que apontam para a utilização do PBF como um mecanismo de articulação e estímulo à implementação do SUAS.

Cabe ressaltar a estreita relação entre o apoio político crescente conferido ao programa e o seu amadurecimento institucional, processos interrelacionados e com efeitos de retroalimentação. A janela de oportunidades para que o governo federal estabelecesse novos e ambiciosos objetivos para o PBF – destacadamente a articulação entre benefícios e serviços assistenciais, utilizando o programa para garantir a implementação efetiva do SUAS – só foi aberta pela combinação entre a legitimação política do programa na opinião pública – por meio de diversos estudos nacionais e internacionais mostrando a boa focalização do PBF, seus impactos sobre a redução dos índices de pobreza e desigualdade no país, entre outros indicadores – e pelo próprio amadurecimento institucional do programa, obtido por meio de forte centralização das decisões gerais no governo federal, representada pelo desenvolvimento de diversas normatizações, e com pouca abertura para a participação dos demais entes federados no desenho do programa<sup>116</sup>.

Entre essas normatizações federais do PBF, procurei destacar duas, o Cadastro Único de Programas Sociais e o Índice de Gestão Descentralizada (IGD), discutidos no Capítulo 3. O aperfeiçoamento do Cadastro Único durante o governo Lula permitiu transformá-lo num importante instrumento para a gestão dos programas sociais voltados para a população de baixa

---

<sup>116</sup> São realizadas consultas periódicas aos Estados e aos municípios no caso de decisões importantes referentes ao PBF, particularmente no que diz respeito à evolução recente do Cadastro Único para a Versão 7. Entretanto, ao fim e ao cabo é o MDS quem define as diretrizes gerais para o programa, mesmo levando em consideração a diversidade regional do país.

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

Para além das normatizações federais que impõem constrangimentos às ações locais, o trabalho procurou analisar como se dá de fato a implementação do PBF no nível local, escolhendo para tanto dois casos, Salvador e São Paulo. O Capítulo 4 apresentou as trajetórias da área da assistência social nesses dois casos, marcadas por importantes especificidades, a começar pelo fato de São Paulo ser um dos municípios pioneiros no lançamento de programas municipais de transferência de renda antes mesmo do advento dos primeiros programas nacionais. Na análise das secretarias municipais responsáveis pela gestão do PBF, destacou-se o fato de São Paulo contar com secretaria exclusiva para a área da assistência social, ao passo que Salvador agrega as secretarias do trabalho e desenvolvimento social. Porém, similaridades foram encontradas do ponto de vista das capacidades institucionais gerais disponíveis na área da assistência social: os dados do Suplemento de Assistência Social da MUNIC de 2005 e 2009 indicaram que Salvador e São Paulo, em linha com outros municípios brasileiros de grande porte, dispõem de mais recursos humanos, infra-estruturais, financeiros, entre outros, do que a média dos municípios brasileiros.

O Capítulo 5 mostrou, por meio de análises bivariadas e multivariadas, que a focalização do PBF em São Paulo e em Salvador era boa mesmo antes da grande expansão nacional da cobertura dos programas, numa etapa no qual o PBF ainda não priorizava os grandes centros urbanos, mas sim as áreas rurais. As análises indicaram que os programas de transferência de renda de fato estavam destinados às parcelas mais vulneráveis da população – famílias de mais baixa renda, com presença de crianças –, além de indicarem a aparente influência de dimensões políticas na inclusão ou não nos programas, uma vez que a preferência por algum partido aumentava as chances de inclusão. É importante destacar, entretanto, que essa relação não pode ser investigada mais profundamente a partir dos dados dos *surveys* disponíveis, especialmente no que se refere ao sentido da causalidade: se preferências partidárias prévias aumentaram as chances de inclusão nos programas ou se, ao contrário, esses resultados indicam um efeito de premiação política a partir do benefício recebido previamente.

Procurando aprofundar o entendimento dessa relação, a questão da influência política nos processos de cadastramento para os programas de transferência de renda foi incluída nas entrevistas com gestores municipais, apresentadas no Capítulo 6. Nesse capítulo foram discutidos os processos de implementação dos programas de transferência de renda nas duas cidades, com ênfase nos processos de identificação e cadastramento da população mais vulnerável, além da questão do controle das condicionalidades e da gestão do PBF como um todo. De maneira geral, os resultados indicaram estratégias bastante eficazes para identificação das populações mais vulneráveis, envolvendo nos dois casos a construção de mapeamentos detalhados dessa população. Em Salvador, destacou-se a criação de um sistema de pré-cadastramento das famílias mais pobres e a articulação de diversas estratégias de divulgação do programa, de modo a abranger áreas com muita concentração de pobreza e áreas segregadas no meio de bairros ricos. Além disso, chamou atenção a criação de uma instituição paralela aos órgãos da assistência social, os CIAS, criados exclusivamente para o cadastramento de beneficiários do PBF e para a gestão do Cadastro Único, na contramão das diretrizes do MDS, que prevêem a utilização dos CRAS. Por sua vez, em São Paulo destacaram-se as dificuldades logísticas e de gestão na operação de três programas distintos de transferência de renda – o municipal, Renda Mínima, o estadual, Renda Cidadã, e o federal, PBF. Em São Paulo percebeu-se uma preocupação maior com o desenvolvimento integrado dos programas de transferência de renda com a área mais ampla da assistência, para além do processo de cadastramento – que

inicialmente era mais insulado, assim como ocorre ainda hoje em Salvador. Porém, há divergências na própria comunidade local da assistência social em relação aos rumos que os programas de transferência de renda devem tomar.

Nos dois casos, ficaram evidentes os inúmeros desafios da implementação de um programa complexo como o PBF em áreas urbanas: além das dificuldades de identificação e cadastramento de famílias vulneráveis nessas duas cidades caracterizadas pela segregação e pela violência urbana, destacou-se o enorme desafio da gestão do PBF e do Cadastro Único, dado o gigantismo do programa nessas duas cidades. Nas entrevistas com os gestores municipais do PBF, ficam evidentes as tensões entre as normatizações e os ritmos determinados pelo MDS – metas de expansão de beneficiários, prazos para adequação a novas diretrizes, etc. – e as demandas e capacidades institucionais locais. Muitas vezes há um descompasso entre o ritmo imposto pelo governo federal e o ritmo das administrações locais – mesmo no caso daquelas com razoável capacidade institucional, como São Paulo e Salvador. Nesse sentido, gestores de Salvador reclamavam do atropelamento de prazos e das definições de prioridades – para eles, às vezes faz mais sentido priorizar o atendimento daqueles que já estão dentro do que expandir o número de beneficiários, havendo, nesse sentido, uma escolha trágica entre a expansão da cobertura do programa e a qualidade do atendimento. Em São Paulo, há queixas em relação ao “tarefismo muito intenso” imposto a partir do governo federal, que deixaria pouco espaço para reflexão e planejamento de estratégias locais de atendimento.

A despeito das queixas dos gestores locais do PBF, este trabalho mostrou que há convergência entre os objetivos para o programa defendidos pelo governo federal e a implementação local em contextos tão distintos como Salvador e São Paulo. Se seguirmos a idéia defendida por Menicucci (2006) de que o sucesso da implementação pode ser pensado como a capacidade de produzir *convergência* entre os diferentes agentes implementadores, o PBF é um sucesso, a despeito das dificuldades colocadas pelas constantes alterações na operacionalização do programa, definidas pelo governo federal. De maneira geral, nesses dois casos os objetivos do governo federal para a “primeira fase” do PBF – boa focalização e ampla cobertura – vem sendo atingidos de maneira satisfatória. Por outro lado, do ponto de vista da consecução dos objetivos mais recentes do governo federal para o PBF – articulação mais ampla entre benefícios e serviços, no bojo de uma rede de proteção social para a população mais vulnerável –, há desafios importantes a serem superados nessas duas cidades, tanto no que se refere às percepções políticas

a respeito dos rumos do programa (destacadamente em São Paulo) quanto no que tange às capacidades institucionais para realização dessas novas metas.

A análise do desenho nacional do PBF reforçou a posição de autoras como Arretche (2005) e Almeida (2005), que consideram os programas de transferência de renda condicionada no âmbito de um perfil mais centralizado do federalismo brasileiro, no qual as regras gerais para a política são cada vez mais centralizadas no governo federal, deixando somente a implementação a cargo dos governos municipais. Nesse sentido, a análise de um programa específico, o PBF, altamente normatizado no nível central, contribuiu para reforçar análises mais amplas a respeito das relações intergovernamentais que regem as políticas sociais brasileiras desde a Constituição de 1988. Por outro lado, a análise dos processos de implementação e operação do PBF em Salvador e São Paulo parece indicar que essa forte concentração do poder decisório no governo federal coloca certas limitações aos objetivos mais ambiciosos para o PBF, especialmente a ampla articulação entre benefícios de transferências e serviços e políticas sócio-assistenciais. A análise da implementação local do PBF indica que os objetivos de focalização e cobertura estão sendo cumpridos a contento tanto em São Paulo como em Salvador. Por outro lado, para que de fato haja uma integração maior entre benefícios de transferência de renda e serviços assistenciais, parece evidente que muito mais tempo e capacidade institucional serão necessários no plano municipal, não só por conta da expansão da própria rede de serviços assistenciais – notadamente, a expansão dos CRAS – mas também devido a limitações de recursos humanos e mesmo por conta de visões divergentes de como deve ser operada a política de combate à pobreza. Se outros objetivos devem ser perseguidos para além dos critérios da eficiência atuais do PBF – tais como critérios de justiça, boa cobertura do programa, avaliação dos impactos qualitativos sobre a vida dos beneficiários, entre outros –, deve-se questionar a capacidade do governo federal em criar novas normatizações capazes de respeitar a heterogeneidade de situações presentes no país, especialmente em complexas áreas urbanas como Salvador e São Paulo.

Desse modo, a tensão entre centralização e descentralização de políticas sociais, tão discutida nos casos da educação e da saúde, também se evidencia no caso dos programas de transferência de renda. É possível verificar uma tensão entre a centralização da gestão do programa, visando garantir parâmetros nacionais de qualidade para o PBF, e a necessária descentralização da implementação do mesmo, até para dar conta da grande heterogeneidade de

situações – em termos de concentração de pobreza, capacidades institucionais, infra-estrutura, recursos humanos, etc. – existentes nos diversos municípios brasileiros. Se, por um lado, a descentralização da implementação permite melhor alocação de recursos escassos, principalmente em contextos heterogêneos como o Brasil – assumindo-se que governos locais estariam mais informados sobre as necessidades específicas da população mais pobre – por outro lado é necessário garantir parâmetros mínimos para essa política nacional. A tensão entre a autonomia municipal e a padronização nacional de políticas e serviços da área da assistência social é reconhecida por análises do próprio governo:

“A autonomia municipal, reforçada pelo Suas com novo padrão de financiamento fundo a fundo e pelo compromisso de participação dos entes federados na alocação de recursos (o cofinanciamento), também se estende à eleição de prioridades e às formas de ofertar os serviços. De fato, em decorrência das garantias de acesso e proteção associadas aos direitos sociais, tal autonomia não prescinde de uma pactuação nacional sobre os conteúdos das ofertas, assim como seus padrões de qualidade e seu financiamento. E este arranjo é ainda essencialmente dependente do respeito ao padrão de financiamento que sustenta a proposta desta oferta.” (IPEA, 2008, p.225)

Em uma perspectiva mais geral, pode-se dizer que a análise do PBF ajuda a entender os traços gerais do modelo de implementação de políticas sociais que vem se consolidando no país. De acordo com Arretche (2010), desenvolveu-se no Brasil do período pós-democratização um modelo de proteção social assentado em duas características principais, relacionadas com o tipo de distribuição de competências e responsabilidades sobre políticas sociais entre os entes federados. Por um lado, o governo federal é o responsável pelas políticas de renda, tais como previdência, seguro desemprego, FGTS e benefícios monetários da assistência social (principalmente o Benefício de Prestação Continuada – BPC – e o PBF<sup>117</sup>). Segundo a autora, essas políticas são formuladas e executadas pelo governo federal em cooperação com os municípios, sendo marcadas pela impessoalidade e por critérios universais, ao contrário do padrão clientelista e corporativo que caracterizou as políticas sociais do período 1945-1964. Por outro lado, a prestação de serviços públicos básicos, como educação, saúde, assistência social,

---

<sup>117</sup> Sob o meu ponto de vista, não podemos analisar o BPC da mesma forma que o PBF, uma vez que possuem desenhos distintos e há menos espaço para alterações locais no caso do BPC, que é organizado de maneira ainda mais centralizada pela Previdência.

infra-estrutura urbana, entre outros, está a cargo dos governos subnacionais, destacadamente dos municípios. Desse modo, os municípios teriam um papel central na qualidade de vida dos cidadãos, questão ainda pouco explorada pela literatura.

De acordo com a minha perspectiva, apesar das grandes diferenças que ainda permanecem entre a área da assistência social e os programas de transferência de renda, há um grande esforço do governo federal na produção de convergências, por meio da utilização do PBF como um eixo articulador do SUAS. A grande vantagem dessa integração seria aproveitar a maior autonomia local da área da assistência social, condizente com as necessidades municipais muito específicas e diversas num país tão heterogêneo como o Brasil, e a recente tradição de normatizações centralizadas para os programas de transferência de renda, que tem logrado imprimir um padrão nacional para o PBF, ainda que sua implementação esteja a cargo dos municípios. Essa perspectiva integrada fica cada vez mais clara nas análises do próprio governo federal, no contexto da construção de um novo modelo de combate à pobreza e à desigualdade:

“O aprimoramento de tais programas e sua integração com o sistema contributivo de proteção aos riscos sociais passa, neste momento, por uma mais ampla discussão do papel das políticas de solidariedade nacional na garantia de rendas mínimas nas diversas situações de vulnerabilidade social e pobreza.” (IPEA, 2008, p.221)

Nessa perspectiva, ressalta-se o caráter restritivo da discussão referente às “portas de saída” para os programas de transferência de renda, uma vez que estes seriam cada vez mais compreendidos como uma estratégia de focalização nos grupos mais vulneráveis para posterior universalização de seu acesso a políticas sociais estruturais: “Estas preocupações são ainda alimentadas por uma interpretação restritiva da responsabilidade que incumbe ao Estado no campo da promoção de maior igualdade e bem-estar.” (IPEA, 2008, p.231).

Em síntese, discordo de autores como Soares e Sátyro (2009, pp.31-35), que destacam um grande hibridismo no desenho do PBF, enfatizando que nos últimos anos o MDS focou mais em pequenas melhorias gerenciais e não de desenho ou de conceito. Ao contrário, ao longo deste trabalho procurei demonstrar que o MDS desenvolveu toda uma teia de normatizações para o programa, procurando direcionar o desenho do PBF no sentido da evolução dos objetivos do governo federal, que transitaram da preocupação com a boa focalização e ampla cobertura do programa para pretensões maiores, associadas com a articulação de uma rede de proteção social para a população mais vulnerável a partir do PBF. Na verdade, o “hibridismo” alegado por esses



autores relaciona-se mais com um senso de oportunidade do governo federal, que passou a usar estrategicamente o PBF como instrumento de articulação do SUAS. Assim, se, como afirmam Silva, Yasbek e Di Giovanni (2007), os programas de transferência de renda tornaram-se o “carro chefe” da assistência social, esta por sua vez está se tornando o carro chefe da nova política de erradicação da pobreza extrema do governo Dilma Rouseff.

Nesse contexto de articulação crescente entre benefícios de transferência de renda e serviços assistenciais, bem como maior controle das condicionalidades de saúde e educação visando fomentar o acesso das populações mais vulneráveis às políticas sociais tradicionais, o próprio governo federal procura diluir as fronteiras entre política social e política de combate à pobreza. Dessa forma, o PBF estaria sendo cada vez mais utilizado como uma estratégia de focalização em populações tradicionalmente excluídas para que estas de fato passem a integrar uma rede de proteção social de escopo mais amplo, para além da transferência monetária de renda. A análise preliminar do novo plano federal para erradicação da pobreza extrema (“Brasil Sem Miséria”), o carro chefe da presidente Dilma, indica fortes traços de continuidade com essa perspectiva ambiciosa impressa ao PBF já ao final do governo Lula: um dos eixos do plano é exatamente a expansão do acesso à transferência de renda para os grupos ainda excluídos, ao lado do desenvolvimento de iniciativas de inclusão produtiva e de estratégias de disseminação do acesso a políticas públicas de qualidade, sendo todas essas estratégias direcionadas para as populações mais vulneráveis.

Os desafios, contudo, não são nada triviais. As metas atuais implicam grandes alterações nos legados de política da área da assistência social. Imprimir à área um protagonismo crescente na construção de uma rede de proteção social para os mais pobres, pretendendo incluir até mesmo os extremamente pobres – tradicionalmente invisíveis para o poder público, ao menos de maneira sistemática – implica alterações profundas não somente do ponto de vista das normatizações e capacidades de gestão no nível federal, mas também profundas alterações no nível local, municipal. Se, por um lado, essas normatizações federais vêm se desenvolvendo a um ritmo cada vez mais acelerado, por outro lado pouco tem sido feito do ponto de vista do fortalecimento das capacidades institucionais locais, no que se refere aos recursos humanos e sua capacitação, instrumentos de gestão, infra-estrutura física e tecnológica e mesmo recursos financeiros.

## 8 REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S.H. Política social e combate à pobreza: a teoria da prática. In: ABRANCHES, S.; SANTOS, W.G; Coimbra, M.A. *Política social e combate à pobreza*. 3ª edição. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 1994.

ABRUCIO, L.F. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista Sociologia Política*, Curitiba, 24, p. 41-67, jun. 2005.

\_\_\_\_\_ e SAMUELS, D. A nova política dos governadores. *Lua Nova*, 40/41, pp. 137-166. São Paulo: CEDEC, 1997.

ALBUQUERQUE, R.; VILELA, R. A situação social no Brasil: um balanço de duas décadas. In: VELLOSO, J.P.R (Org). *A questão social no Brasil – Fórum Nacional*. São Paulo: Nobel, 1991.

ALMEIDA, L., PAULA, J., SILVEIRA, F. Perfil das famílias baianas beneficiárias do Programa Bolsa Família. *BAHIA Análise & Dados*, Salvador, v.19, n.4, p.945-956, jan./mar. 2010.

ALMEIDA, M. H. T. Federalismo e políticas sociais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº 28, ano 10, junho 1995, pp.88-108.

\_\_\_\_\_. As políticas sociais no governo Lula. *Novos Estudos Cebrap*, nº 70, novembro de 2004, pp. 07-17.

ALMEIDA, R.; D'ANDREA, T. Pobreza e redes sociais em uma favela paulistana. *Novos Estudos CEBRAP*, nº 28, março de 2004.

AMÂNCIO, J.M. Parcerias entre Estado e Sociedade Civil: Significados e Desafios na Gestão de Políticas Públicas. O Caso da Assistência Social em São Paulo. Campinas, Dissertação de Mestrado defendida no IFCH, 2008.

AMES, B. Electoral Strategy under Open-List Proportional Representation. *American Journal of Political Science*, vol. 39, nº 2, 1995, pp. 406-433.

ARBIX, G. A queda recente da desigualdade no Brasil. *Nueva Sociedad*, especial em português, Buenos Aires, outubro de 2007, pp. 132-139.

ARREGUI, C., BLANES, D., WANDERLEY, M., RAICHELIS, R., PAZ, R., SANTOS, V. e TATAGIBA, L. Assistência social: controle social e política pública. São Paulo: Instituto Pólis, 2007. 120 p. – (Série Observatório dos direitos do cidadão. Acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo; 30).

ARRETCHE, M.T.S. Emergência e desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas. *BIB. Boletim Informativo Bibliográfico de Ciências Sociais*, n.39, 1995.

\_\_\_\_\_. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. C. B. (Org.). *Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais*. São Paulo: IEE/PUC, Cenpec, Cedac, 2001.

\_\_\_\_\_. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. *DADOS, Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 45, n. 3, 2002, pp. 431-458.

\_\_\_\_\_. Dossiê Agenda de pesquisa em Políticas Públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, fevereiro de 2003, Vol (18), 51: 7-9.

\_\_\_\_\_. Federalismo e políticas sociais no Brasil – problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, 18 (2), 2004, pp. 17-26.

\_\_\_\_\_. Continuidades e Descontinuidades da Federação Brasileira: De como 1988 Facilitou 1995. *DADOS, Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 52, no 2, 2009, pp. 377 a 423.

\_\_\_\_\_. Apresentação na Mesa Redonda 19 – Sistemas de Proteção Social (MDS). Caxambu, Anais do 34º Encontro Anual da ANPOCS, 2010.

\_\_\_\_\_. Federal Republic of Brazil. In: Poirier, Johanne and Cheryl Saunders (eds): *Intergovernmental Relations in Federal Countries*. Forum of Federations/Mc Gill Queens University (no prelo).

BARROS, R., CARVALHO, M., FRANCO, S. e MENDONÇA, R. Determinantes imediatos da queda da desigualdade brasileira. *IPEA, Texto para discussão* n° 1253, Rio de Janeiro, janeiro de 2007.

BARRY, B. The welfare state versus the relief of poverty. *Ethics*, vol. 100, n° 3, abril de 1990, pp 503-529.

\_\_\_\_\_. *Why social justice matters*. Cambridge: Polity Press, 2005.

BAUMANN, R. O desenvolvimento social e o setor externo. *Nueva Sociedad*, especial em português, Buenos Aires, outubro de 2007, pp. 36-52.

BICHIR, R. *Segregação e acesso a políticas públicas no município de São Paulo*. Dissertação de Mestrado apresentada ao Depto de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciência Política – FFLCH-USP, 2006.

BICHIR, R. M. Analisando a porta de entrada aos programas de transferência de renda: São Paulo e Salvador. *Bahia Análise & Dados*, v.19, p.993 - 1008, 2010a.

\_\_\_\_\_. O Bolsa Família na berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência de renda. *Novos Estudos CEBRAP*, v.87, p.114-129, 2010b.

BOLTVINIK, J. Poverty measurement methods – an overview. *Poverty Elimination Programme*, UNDP, 1998. Disponível em <http://www.eldis.org/static/DOC6775.htm>

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Programa Bolsa Família – orientações para o Ministério Público*. Brasília, 2005. Disponível em: [www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br)

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Perfil das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família*. Brasília, 2007a. Disponível em: [www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br)

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Análise da Pesquisa sobre Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família*. Brasília, julho de 2007b. Disponível em: [www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br)

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.e Comissão Intergestores Tripartite. *Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS*. Brasília, setembro de 2009. Disponível em: [www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br)

BRESSAN, C. Fundo de Assistência Social. In: MAGALHÃES JÚNIOR, José César; TEIXEIRA, Ana Claudia C. (Org.) Fundos Públicos.São Paulo: Instituto, Pólis, 2004. 99p. (Publicações Pólis, 45) Anais do Seminário “Fundos Públicos e Políticas Sociais”; São Paulo, Agosto de 2002.

CALDEIRA, T. *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo, Edusp, Editora 34, 2000.

CAMARGO, J. M. “Gastos sociais: focalizar versus universalizar”. *IPEA, Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise*, 2003, nº 7, ago., pp. 117-21.

CARDOSO, P. Fundo Municipal de Assistência Social da Cidade de São Paulo. São Paulo: *Instituto Pólis/PUC-SP*, 2003 (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 16, julho de 2003, 64p.).

CARDOSO, R. Sustentabilidade, o desafio das políticas sociais no século 21. *São Paulo em Perspectiva*, 18(2): 42-48, 2004.

CASTEL, R. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Petrópolis: Vozes, 1998.

CASTELLO, G. Modes of Service Delivery and Collective Action – DRC II. São Paulo, Relatório IDS/ Cebrap, março de 2008. Disponível em: [www.centrodametropole.org.br](http://www.centrodametropole.org.br)

CEDEPLAR. *Primeiros resultados da análise da linha de base da pesquisa de avaliação de impacto do Programa Bolsa Família*. Brasília, 2007. Disponível em: [www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br)

CEM-CEBRAP, SAS-PMSP. *Mapa da Vulnerabilidade Social da População da Cidade de São Paulo*. São Paulo: SESC-SP, 2004.

COÊLHO, D. B. *A difusão do programa bolsa escola: competição política e inovação no setor social*. Trabalho apresentado no 32º Encontro da Anpocs, Caxambu, 2008.

DE LA BRIÈRE, B. e LINDERT, K. “Reforming Brazil’s Cadastro Único to improve the targeting of the Bolsa Família Program”. *Social Protection Discussion Paper Series*, 2005, nº 0527 (32757), jun.

DELGADO, G. C., e CASTRO, J. A. “Direitos sociais no Brasil sob risco de desconstrução”. *IPEA, Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise*, 2004, nº 9, nov., pp. 146-51.

DRAIBE, S. O welfare state no Brasil: características e perspectivas. *Caderno de Pesquisa NEPP - Unicamp* nº 8, 1993, pp.1-52.

\_\_\_\_\_. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. *Tempo Social*, novembro de 2003, pp 63-101.

\_\_\_\_\_. Estado de Bem Estar, Desenvolvimento Econômico e Cidadania: algumas lições da literatura contemporânea. In: HOCHMAN, G., ARRETCHE, M. E MARQUES, E (org.). *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

DULCI, O. *Bolsa Família e BPC: A formação de uma agenda governamental de avaliação*. Texto apresentado no 13º Congresso Internacional da Rede Mundial de Renda Básica/BIEN. São Paulo, 30 de junho a 2 de julho de 2010.

ELSTER, J. *Peças e engrenagens das Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1989.

\_\_\_\_\_. A plea for mechanisms. In: HEDSTROM, P.; SWEDBERG, R. (Ed.). *Social Mechanisms: An Analytical Approach to Social Theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do Welfare State. *Lua Nova* nº24, Setembro de 1991.

\_\_\_\_\_. Towards the good society, once again? In: Esping-Andersen, G. (org). *Why we need a new welfare state?* Oxford: Oxford University Press, 2002.

FARIA, C.A.P. Idéias, conhecimento e políticas públicas - um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 18, nº 51, pp. 21-29, fevereiro de 2003.

\_\_\_\_\_. A política da avaliação de políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 20, nº 50, 2005.

FARIA, V. A Conjuntura Social Brasileira: Dilemas e Perspectiva. *Novos Estudos Cebrap*, nº 33, 1992.

FIGUEIREDO, A. Princípios de justiça e avaliação de políticas. São Paulo: *Lua Nova* nº 39, 1997.

\_\_\_\_\_ e LIMONGI, F. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.

\_\_\_\_\_; TORRES, H.; LIMONGI, F.; ARRETCHE, M.; BICHIR, R. Relatório final do projeto Projeto BRA/04/052 - Rede de Pesquisa e Desenvolvimento de Políticas Públicas: REDE-IPEA II. Brasília, 2005, mimeo.

\_\_\_\_\_, TORRES, H.; BICHIR, R. A conjuntura social brasileira revistada. *Novos Estudos CEBRAP*, nº 75, julho de 2006, p. 173-184.

\_\_\_\_\_. Renda e votos: o democrático toma lá dá cá. *Revista Insight Inteligência*, Ano IX, nº 33, 2º trimestre, junho 2006, pp. 40-48.

FILGUEIRAS, F. *Uma mirada crítica al assets-vulnerability approach – Orígenes, aplicaciones y posibles innovaciones*. Chile: Cepal, setembro de 1998.

FIORINA, Morris (1981). *Retrospective Voting in American National Elections*. New Haven and London: Yale University Press.

FLEURY, S. Dilemas da coesão social. *Nueva Sociedad*, especial em português, Buenos Aires, outubro de 2007, pp.4-23.

FONSECA, A.M. *Família e política de renda mínima*. São Paulo, Cortez, 2001.

FORCHERI, M. *A reconversão democrática das esquerdas no Cone Sul: trajetórias e desafios na Argentina, Brasil e Uruguai*. São Paulo: Edusc, ANPOCS, 2004.

FRANCISQUINI, L. F. Entrevista concedida a Renata Mirandola Bichir. São Paulo, 11 nov. 2010.

FRIEDMANN, J. *Empowerment: the politics of alternative development*. Cambridge, MA, Blackwell, 1992.

FREITAS, M. R. G. de. Entrevista concedida a Renata Mirandola Bichir. São Paulo, 04 nov. 2010.

GOMES, S. Políticas Nacionais e Implementação Subnacional: Uma Revisão da Descentralização Pós-Fundef. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 52, no 3, 2009, pp. 659 a 690.

\_\_\_\_\_. As múltiplas facetas do debate sobre descentralização e bem-estar coletivo. Texto apresentado no 7º Encontro da ABCP, na Área Temática 05, Estado e Políticas Públicas, realizado entre 4 e 7 de agosto de 2010 em Recife, Pernambuco.

GONÇALVES, M. Entrevista concedida a Renata Mirandola Bichir. São Paulo, 21 dez. 2010.

GONZÁLES, S. A. Entrevista concedida a Renata Mirandola Bichir. Salvador, 20 jan. 2010.

GURZA LAVALLE, A.; CASTELLO, G. As benesses deste mundo: associativismo religioso e inclusão socioeconômica. *Novos Estudos CEBRAP*, nº 28, março de 2004.

HALL, A. From Fome Zero to Bolsa Família: Social Policies and Poverty Alleviation under Lula. *Journal of Latin American Studies* nº 38, 689–709. Cambridge University Press, 2006.

HALL, A. Brazil's Bolsa Família: A double-edged sword? *Development and Change*, Volume 39, Issue 5, pages 799–822, September 2008.



HEVIA, F. *Nuevas y viejas relaciones entre los pobres y el gobierno: el caso del programa Progresar/Oportunidades de México*. Texto apresentado no seminário interno do Centro de Estudos da Metrópole (CEM-CEBRAP). São Paulo, 2007.

\_\_\_\_\_. Límites y potencialidades del programa Bolsa Familia, de Brasil. In: Claudia Campillo Toledano y Oscar Alfonso Martínez Martínez (coords.) *Las transferencias condicionadas en Iberoamérica. Un acercamiento a los casos de México, Brasil y España*. México: Universidad Iberoamericana, 2009.

HILL, M. *The policy process: A Reader*. New York, London: Harvester/Wheatsheaf, 1993.

HILL, M. e HUPE, P. *Implementing Public Policy*. Los Angeles, London, New Delhi, Singapore, Washington D.C: Sage, 2009 (second edition).

HOCHMAN, G., ARRETCHE, M. E MARQUES, E (org.). *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

HOUTZAGER, P. The silent revolution in anti-poverty programmes – minimum income guarantees in Brazil. *IDS Bulletin*, vol 38, nº 6, 2008.

HUBER, E. *Models of capitalism – lessons for Latin America*. Pennsylvania: The Pennsylvania University Press, 2002.

IBGE. *Perfil dos municípios brasileiros: assistência social 2005*. Rio de Janeiro: IBGE, 2006, 212p.

\_\_\_\_\_. *Perfil dos municípios brasileiros: assistência social 2009*. Rio de Janeiro: IBGE, 2010, 254p.

IPEA. *Políticas sociais – acompanhamento e análise*. Brasília, nº 10, 2005. Disponível em: [www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br)

\_\_\_\_\_. *Políticas sociais – acompanhamento e análise*. Brasília, Edição especial, 2007.

\_\_\_\_\_. *Políticas sociais – acompanhamento e análise*. Brasília, nº 15, março 2008. Disponível em: [www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br)

JACCOUD, L. Entrevista concedida a Renata Mirandola Bichir. Caxambu, 27 out. 2010.

JACCOUD, L., HADJAB, P. e CHAIBUB, P. Assistência Social e Segurança Alimentar: entre novas trajetórias, velhas agendas e recentes desafios (1988-2008). In: IPEA. *Políticas sociais – acompanhamento e análise - Vinte Anos da Constituição Federal*. Volume 1 nº 17, 2009.

JOBERT, B. e MULLER, P. *L'État en action: politiques publiques et corporatismes*. Paris: PUF, 1987.

KAZTMAN, R. *La dimensión espacial en las políticas de la superación de la pobreza urbana*. Montevideo, manuscrito, 1999.

KERSTENETZKY, C. L. Redistribuição e Desenvolvimento? A Economia Política do Programa Bolsa Família. *Dados, Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 52, nº1, 2009, pp. 53 a 83.

KOWARICK, L. “Viver em risco: sobre a vulnerabilidade no Brasil urbano”. *Novos Estudos CEBRAP*, nº 63, pp. 9-30, 2001.

KOWARICK, L. *Viver em risco: sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil*. São Paulo: Ed. 34, 2009.

KUSCHNIR, K. *O cotidiano da política*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2000.

LANGE, M.; RUESCHEMEYER, D. *States and development – historical antecedents of stagnation and advance*. Palgrave: MacMillan, 2006.

LAVINAS, L. Renda mínima: práticas e viabilidade. *Novos Estudos Cebrap*, nº 53, março 1999.

\_\_\_\_\_. Programas de garantia de renda mínima: perspectivas brasileiras. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 1998. 42 p. (Texto para discussão, n. 596). Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/pub/td/1998/td\\_0596.pdf](http://www.ipea.gov.br/pub/td/1998/td_0596.pdf)>.

LANZARO, J. *La "tercera ola" de las izquierdas latinoamericanas: entre el populismo y la social-democracia*. Estudio/Working Paper 91/2008, Working Papers Online Series, pp. 1-48. Disponível em: <http://www.uam.es/centros/derecho/cpolitica/papers.htm>. Acesso em: 04 março de 2008.

LIPSKY, M. *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. Russell Sage Foundation Publications, 1983.

LOBATO, A. L. (Org). *Garantia de renda mínima – ensaios e propostas*. Brasília: IPEA, 1998.

LOUREIRO, M. R. Instituições, política e ajuste fiscal – o Brasil em perspectiva comparada. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 16 nº 47 outubro/2001.

LOTTA, G. *Redes Sociais na Implementação de Políticas Públicas: o caso dos Agentes Comunitários de Saúde*. DCP/Usp: tese de doutorado, 2010.

MANN, M. (1986) "The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results". In: J. A. Hall (ed.) *States in History*. Basil: Blackwell. P.109-136, 1986.

MARQUES, E. Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. *BIB: Boletim Bibliográfico de Ciências Sociais*, nº 43, 1997, pp 67-102.

\_\_\_\_\_. *Estado e redes sociais: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Revan, Fapesp, 2000.

\_\_\_\_\_. *Redes sociais, instituições e atores políticos no governo da cidade de São Paulo*. SP: Ed. Annablume, 2003.

\_\_\_\_\_. Elementos conceituais da segregação urbana e da ação do Estado. In: MARQUES, E. e TORRES, H. (Org.). *São Paulo: segregação, pobreza e desigualdade sociais*. São Paulo, Editora Senac, 2005.

\_\_\_\_\_. As Políticas Públicas na Ciência Política. In: Marques, E. e Faria, C.A (org.). *As Políticas Públicas como Campo Multidisciplinar*. São Paulo: Ed. Unesp, no prelo.

MARQUES, E. e FARIA, C.A (org.). *As Políticas Públicas como Campo Multidisciplinar*. São Paulo: Ed. Unesp, no prelo.

MEDEIROS, M.; BRITTO, T.; SOARES, F. Programas focalizados de transferência de renda: contribuições para o debate. *IPEA, Texto para discussão* n° 1283, Brasília, junho de 2007.

MENICUCCI, T. M. G. Implementação da Reforma Sanitária: a formação de uma política. *Saúde e Sociedade* v.15, n.2, p.72-87, maio-ago 2006.

MELO, M. A. “Estado, governo e políticas públicas”. In: Sergio Miceli (org.), *O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)*. São Paulo: Sumaré, 1999.

\_\_\_\_\_. O sucesso inesperado das reformas de segunda geração: federalismo, reformas constitucionais e política social. *DADOS, Revista de Ciências Sociais*, vol. 48, n° 4, 2005, pp. 845-889.

MINGIONE, E. Urban poverty in the advanced industrial world: concepts, analysis and debates. In: MINGIONE, E. (Ed.). *Urban poverty and the underclass*. New York: Blackwell Publishers, 1999.

MOSER, C. The asset vulnerability framework: reassessing urban poverty reduction strategies. *World Development*, vol 26, n°1, 1998, pp. 1-19.

MYLES, J. & QUADAGNO, J. Political Theories of the Welfare State. *Social Service Review*, 2002, pp.34-57.

NERI, M. Focalização, universalização e políticas sociais. Rio de Janeiro: *Econômica*, v.5, n.1, p.163-170, junho de 2003.

\_\_\_\_\_. Pobreza e políticas sociais na década da redução da desigualdade. *Nueva Sociedad*, especial em português, Buenos Aires, outubro de 2007, pp. 53-75.

NICOLAU, J.; PEIXOTO, V. *As bases municipais da votação de Lula em 2006*. Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: [www.iuperj.br](http://www.iuperj.br)

OBINGER, H., LEIBFRIED, S. e CASTLES, F. *Federalism and the Welfare State: New World and European Experiences*. New York: Cambridge University Press, 2005.

PAES DE BARROS; R., HENRIQUES, R.; MENDONÇA, R. Desigualdade e Pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol 15, nº 42, fevereiro de 2000.

PANIZZA, F. La marea rosa. *Análise de Conjuntura OPISA*, nº 8, agosto de 2006.

PERLMAN, J. *O mito da marginalidade – favelas e política no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977.

PETERS, G. *The Politics of Bureaucracy*. Longman Publishers, 4ª ed, 1995.

PIERSON, P. Fragmented Welfare States: Federal Institutions and the Development of Social Policy. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*. Vol 8, Nº4, pp. 449-478, October 1995.

\_\_\_\_\_. The New Politics of the Welfare State. *World Politics*, 48(2), pp.143-179, 1996.

\_\_\_\_\_. *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton, Princeton University Press, 2004.

POCHMANN, M. (org). *Políticas de inclusão social: resultados e avaliação*. São Paulo: Cortez, 2004.

\_\_\_\_\_. Segurança social no capitalismo periférico. Algumas considerações sobre o caso brasileiro. *Nueva Sociedad*, especial em português, Buenos Aires, outubro de 2007, pp.76-97.

HUNTER, W. and POWER, T. Rewarding Lula: Executive Power, Social Policy and the Brazilian Elections of 2006. *Latin American Politics and Society*, vol. 49, no. 1, pp. 1–30, 2007.

PAVEZ, T. *Políticas públicas e ampliação de capital social em comunidades segregadas: O programa Santo André Mais Igual*. Dissertação de mestrado apresentada ao Departamento de Ciência Política da FFLCH/USP, 2006.

PRADO, W. M. do. Entrevista concedida a Renata Mirandola Bichir. São Paulo, 04 nov. 2010.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SALVADOR e SECRETARIA MUNICIPAL DO TRABALHO, ASSISTÊNCIA SOCIAL E DIREITOS DO CIDADÃO. *Cias – Central de Informação e Atendimento Social*. Panfleto informativo, 2008.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO e SECRETARIA MUNICIPAL DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. Programa de transferência de renda – Renda Mínima, Renda Cidadã e Bolsa Família: Balanço 2005. Mimeo, 2006.

PRESSMAN, J. e WILDAVSKY, A. *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*. Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press, 1984 (third edition).

QUIROGA, J. Entrevista concedida a Renata Mirandola Bichir. Caxambu, 27 out. 2010.

RAWLS, J. *The theory of justice*. Cambridge, Harvard University Press, 1971.

REBOUÇAS, V. M. Entrevista concedida a Renata Mirandola Bichir. Salvador, 21 jan. 2010.

RECIO, M.E.M. (2003). *Repensando a questão social: trajetórias de algumas interpretações nos Estados Unidos, França e Brasil*. Dissertação de Mestrado apresentada ao Depto de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciência Política – FFLCH-USP.

RIBE, H., JONES, P., VERMEHREN, A. Adjusting conditional cash transfer programs to urban areas”. World Bank, *Lessons from the International Seminar CCTs in Urban Areas*, September 23-26, 2008, Cartagena, Colombia.

ROCHA, S. As metrópoles brasileiras às vésperas do terceiro milênio. *Econômica*, nº4, pp 5-24, dezembro 2000.

\_\_\_\_\_. *Pobreza no Brasil: afinal, do que se trata?* São Paulo: Editora FVG, 2ª edição, 2005.

\_\_\_\_\_. *Crescimento, Renda e Pobreza. Como ficam os pobres?* Texto apresentado no XXII Fórum Nacional 2009, realizado entre 17 e 20 de maio de 2010 (mimeo).

SABATIER, P. Top-down and bottom-up approaches to implementation research. In: Hill, M (ed). *The policy process: A Reader*. New York, London: Harvester/Wheatsheaf, 1993.

\_\_\_\_\_. The need for better theories. In: Sabatier, P. (ed) *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press, 2007 (second edition).

SALES, J. P. Entrevista concedida a Renata Mirandola Bichir. Salvador, 21 jan. 2010.

SÁTYRO, N. e SOARES, S. Análise do impacto do programa bolsa família e do benefício de prestação continuada na redução da desigualdade nos estados brasileiros – 2004 a 2006. *IPEA, Texto para discussão nº 1435*, Rio de Janeiro, novembro de 2009.

SANTOS, W.G. *Cidadania e justiça*. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1979.

\_\_\_\_\_. A trágica condição da política social. In: ABRANCHES, S.; SANTOS, W.G; Coimbra, M.A. *Política social e combate à pobreza*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 3ª edição, 1994.

SCALON, C. Pobreza e desigualdade na agenda das políticas públicas. Texto apresentado na conferência para obtenção do título de professora titular da UFRJ. Rio de Janeiro, 2005.

SILVA, M. O.; YASBEK, M. C.; DI GIOVANNI, G. *A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda*. São Paulo: Cortez Editora, 3ª edição, 2007.

SIMÕES, S.; PEREIRA, M. A. M. A arte e a ciência de fazer perguntas: aspectos cognitivos da metodologia de *survey* e a construção do questionário. In: AGUIAR, N. (Org.). *Desigualdades sociais, redes de sociabilidade e participação política*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

SINGER, A. Raízes sociais e ideológicas do lulismo. *Novos Estudos Cebrap* 85, dez. 2009, pp.82-102.

SINGER, A. A segunda alma do partido dos trabalhadores. *Novos Estudos Cebrap* 88, nov. 2010, pp. 89-111.

SKOCPOL, T. Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. In: Evans, P., Rueschemeyer, D. e Skocpol, T. *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

SKOCPOL, T. & FINEGOLD, K. State Capacity and Economic Intervention in the Early New Deal. *Political Science Quarterly*, Vol. 97, No. 2 (Summer, 1982), pp. 255-278.

SMITH, G. e MAY, D. The artificial debate between rationalist and incrementalist models of decision making. In: Hill, M (ed). *The policy process: A Reader*. New York, London: Harvester/Wheatsheaf, 1993.

SOARES, S. Distribuição de renda no Brasil de 1976 a 2004, com ênfase no período entre 2001 e 2004. Brasília: IPEA, *Texto para discussão* n° 1166, fev. 2006, pp. 1-31.

SOARES, F.; SOARES, S.; MEDEIROS, M.; OSÓRIO, R. Cash Transfer Programmes in Brazil: impact on Inequality and Poverty. Working Paper 21, june 2006. New York: INDP/IPC.

SOARES, S. e SÁTYRO, N. “O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras”. IPEA, *Texto para Discussão*, 2009, n° 1424. Disponível em <[www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br)>, consultado em 18/11/2009.

SOARES, F.; RIBAS, R.; OSÓRIO, R.. Avaliando o impacto do Programa Bolsa Família: uma comparação com programas de transferência condicionada de renda de outros países. *IPC Evaluation Note* n° 1, dezembro de 2007.



SOUZA, C. “Estado do Campo” da Pesquisa em Políticas Públicas no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 18 nº. 51 fevereiro/2003.

\_\_\_\_\_. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p.20-45.

\_\_\_\_\_. *Modernização do Estado*. Relatório para o Projeto Perspectivas dos investimentos sociais no Brasil (PIS-BNDES). 2010. (mimeo)

SUPLICY, E. M. *Renda de cidadania: a saída é pela porta*. São Paulo: Cortez/Fundação Perseu Abramo, 2002.

TAPAJÓS, L. e QUIROGA, J (org.). Síntese das Pesquisas de Avaliação dos Programas Sociais do MDS – Versão atualizada e revista, 2006-2010. *Cadernos de Estudos – Desenvolvimento Social em Debate*, nº13. Brasília, DF, 2010: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação.

TIEZZI, S. A organização da política social do governo Fernando Henrique. *São Paulo em Perspectiva*, 18(2), pp.49-56, 2004.

TILLY, C. *La desigualdad persistente*. Madrid: Manatial, 2000.

THELEN, K. e STEINMO, S. Historical institutionalism in comparative politics. In: Steinmo, S., Thelen, K, e Longstreth, F. (eds). *Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis*. New York: Cambridge University Press, 1992.

THEODORO, M. e DELGADO, G. “Política social: universalização ou focalização: subsídios para o debate. *IPEA, Políticas Sociais, Acompanhamento e Análise*, 2003, nº 7, ago., pp. 122-26.

TORRES, H. Social policies for the urban poor: the role of population information. UNFPA Country Support Team for Latin America and Caribbean. *Working Paper Series CST/LAC* nº 24, 2002.

TORRES, H.; BICHIR, R.; PAVEZ, T. Uma pobreza diferente? Mudanças no padrão de consumo da população de baixa renda. *Novos Estudos CEBRAP*, nº 74, 2006, pp. 16-23.

VALENTE, A. L. “O Programa Nacional de Bolsa Escola e as ações afirmativas no campo educacional”. *Revista Brasileira de Educação*, 2003, n° 24, set./out./nov./dez, pp. 165-182.

VAZQUEZ, D. Desequilíbrios regionais no financiamento da educação: a política nacional de equidade do FUNDEF. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, 24, p. 149-164, jun. 2005.

\_\_\_\_\_. *Mecanismos institucionais de regulação federal e seus resultados nas políticas de educação e saúde*. Texto apresentado no 34º Encontro Anual da Anpocs, no Seminário Temático 27 – Políticas públicas: instituições, idéias e redes. Caxambu, 2010. (mimeo).

VILLATORO, P. Programas de transferências monetárias condicionadas: experiências na América Latina. *Revista CEPAL*, Número Especial em Português, pp.127-140, maio 2010.

WEIR, M, ORLOFF, A.S.& SKOCPOL, T. (ed). *The politics of social policy in the United States*. Princeton: Princeton University Press, 1988.

WEYLAND, K. *The politics of market reform in fragile democracies – Argentina, Brazil, Peru and Venezuela*. Princeton: Princeton University Press, 2002.

YASBEK, Maria Carmelita. Assistência social na cidade de São Paulo: a (difícil) construção do direito. São Paulo: Instituto Pólis/PUC-SP, 2004 (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 22, março de 2004, 72p.)

ZUCCO, C. “Poor voters vs. poor places: persisting patterns and recent changes in Brazilian electoral patterns”. Trabalho apresentado no International Seminar Metropolis and Inequalities, São Paulo, 2010. Disponível em <[www.princeton.edu/zucco/papers/poorplaces.pdf](http://www.princeton.edu/zucco/papers/poorplaces.pdf)>, consultado em 24/3/2010.

**ANEXO I – SURVEY DE ACESSO DA POPULAÇÃO MAIS POBRE DE SÃO PAULO A  
SERVIÇOS PÚBLICOS. CEM-CEBRAP/IBOPE, 2004**

Com o objetivo de investigar diversos aspectos das condições de vida da população mais pobre do município de São Paulo, destacando especialmente as condições de acesso a políticas públicas, além de aspectos relacionados à inserção dessa população no mercado de trabalho, bem como seu comportamento político e sua participação na vida associativa, o Centro de Estudos da Metrópole (CEM-CEBRAP/CEPID-FAPESP) realizou, em parceria com o IBOPE, um *survey* entre os 40% mais pobres do município. O questionário aplicado incluiu questões detalhadas para cobrir cada um desses aspectos<sup>118</sup>, de modo a obter da população mais pobre do município um panorama geral de suas condições de vida, suas condições de acesso a algumas políticas públicas e suas avaliações dessas políticas. Essas informações contribuem para entender como as políticas públicas chegam na ponta, ou seja, nas camadas menos favorecidas da população. Estas não poderiam ser obtidas de maneira tão detalhada por meio de outras metodologias.

O *survey* realizado é representativo da população de baixa renda residente em diferentes tipos de áreas do município de São Paulo. Como população de baixa renda, consideramos os 40% mais pobres da população residente no município de São Paulo, o que correspondeu, em valores de novembro de 2004, à população com renda familiar de no máximo R\$1.100<sup>119</sup>. Esse corte nos 40% mais pobres permitiu a análise de uma variedade de situações de pobreza, o que contribuiu para a delimitação de um panorama mais rico para a análise dos diferenciais de acesso a políticas públicas, para além da dimensão da renda.

Além disso, essa amostra permitiu captar a dimensão espacial da pobreza, importante aspecto a ser considerado em uma cidade como São Paulo, marcada por significativa segregação residencial entre grupos sociais. O município de São Paulo foi dividido em três regiões definidas com base na caracterização da composição social das chamadas áreas de ponderação do Censo Demográfico de 2000.<sup>120</sup> Os três tipos de área considerados foram: áreas predominantemente

---

<sup>118</sup> O questionário aplicado encontra-se ao final desse anexo.

<sup>119</sup> Esse corte relativo aos 40% mais pobres foi realizado com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2002, e os valores foram atualizados para novembro de 2004, data de realização do *survey*.

<sup>120</sup> As áreas de ponderação são unidades geográficas formadas por agrupamentos mutuamente exclusivos de setores censitários. Essas unidades são utilizadas para a aplicação dos questionários da Amostra do Censo do Censo Demográfico do IBGE, que são aplicados a 10% da população.

habitadas por pobres, de agora em diante denominadas “macro-região periférica”, áreas de classe média (“macro-região intermediária”) e áreas habitadas predominantemente pela classe alta (“macro-região central”)<sup>121</sup>. Essas denominações estão relacionadas à leitura da distribuição geográfica dessas áreas.

Em cada uma dessas áreas, foi selecionada uma amostra em dois estágios. No primeiro estágio, foram sorteadas áreas de ponderação com probabilidade proporcional ao número de domicílios; no segundo, foram selecionados domicílios dentro de cada uma das áreas de ponderação sorteadas. O tamanho da amostra foi definido em 1.500 entrevistas, com 500 domicílios sorteados em cada um dos três tipos de macro-região, sendo realizada uma amostragem por cotas de acordo com as variáveis apresentadas na Tabela 1<sup>122</sup>.

Tabela 1 – Distribuição das entrevistas em cada estrato segundo posição no domicílio, idade e renda familiar mensal do entrevistado. Município de São Paulo, 2004

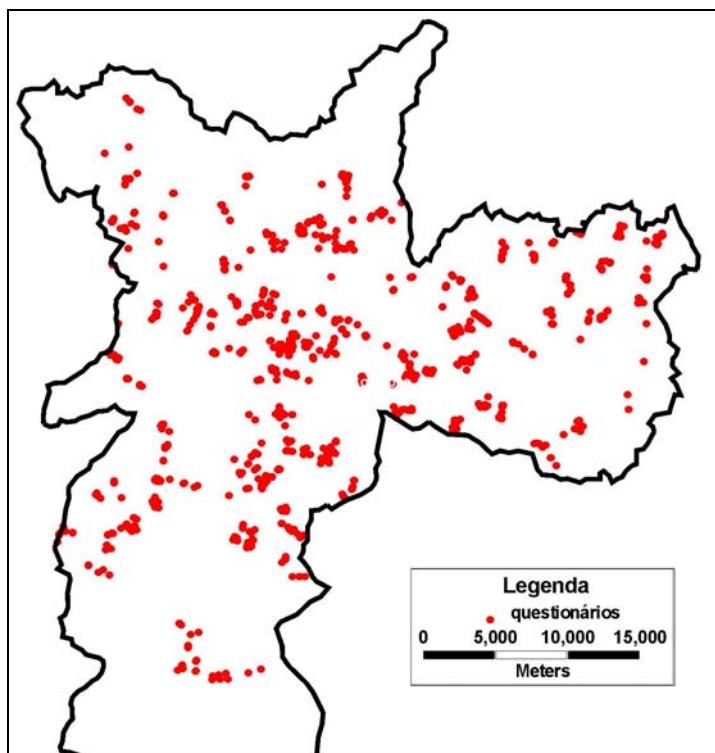
Atributo	Proporção de entrevistas
<b>Posição no domicílio</b>	
Chefe ou cônjuge do sexo masculino	50%
Chefe ou cônjuge do sexo feminino	50%
<b>Idade</b>	
De 18 a 29 anos	30%
De 30 a 49 anos	45%
50 anos ou mais	25%
<b>Renda familiar mensal</b>	
De 0 a 519 reais	40%
De 520 a 1.100 reais	60%

<sup>121</sup> Essas áreas foram delimitadas a partir de uma análise de clusters que teve como principais variáveis a renda domiciliar média e os padrões de votação observados em cada uma dessas áreas. Para maiores detalhes dessa análise fatorial, ver Marques e Torres, 2005. Pesquisa sobre distribuição de votos na cidade mostrou também um padrão diferenciado para cada uma dessas regiões, para maiores informações, ver Figueiredo et al, 2002.

<sup>122</sup> Essas cotas foram definidas a partir de uma análise de dados da PNAD 2002.

Somente chefes de domicílio ou cônjuges foram entrevistados, constituindo o universo da pesquisa, e eles forneceram informações sobre outros membros da família quando necessário. Além disso, foi estabelecido que seriam realizados, no máximo, 25 questionários por área de ponderação. Todos os questionários aplicados seguindo esses procedimentos foram posteriormente geocodificados com o recurso ao software Maptitude 4.5<sup>123</sup>. O endereçamento foi realizado por meio do CEP a 8 dígitos, e não pelo endereço completo, o que permitiu manter o sigilo dos entrevistados e, ao mesmo tempo, cruzar as informações oriundas do *survey* com informações oriundas de outras fontes. O Mapa 1, a seguir, apresenta a distribuição espacial dos domicílios onde foram aplicados questionários.

Mapa 1 – Geocodificação dos questionários. Município de São Paulo, 2004



Fonte: CEM-Cebrap/Ibope. *Survey* de acesso da população mais pobre de São Paulo a Serviços Públicos. Novembro de 2004.

<sup>123</sup> Somente 47 questionários não puderam ser endereçados por problemas na declaração do CEP.

Para a expansão da amostra foram criados pós-estratos baseados nas variáveis utilizadas na criação das cotas, e para as quais se conheciam os totais populacionais. Assim, utilizando-se os dados do Censo 2000 (IBGE), foram obtidos os totais populacionais para o universo pesquisado. Dentro de cada uma das macro-regiões consideradas, a população de chefes e cônjuges (universo da pesquisa) foi dividida em 12 grupos de sexo, idade e renda familiar mensal, conforme demonstrado na Tabela 2, abaixo.

Tabela 2 – Grupos de sexo, idade e renda familiar mensal dentro de cada macro-região.  
Município de São Paulo, 2000

Grupo	Sexo	Idade	Renda(1)
<b>1</b>	Masculino	18 a 29 anos	0 a 370 reais
<b>2</b>	Feminino	18 a 29 anos	0 a 370 reais
<b>3</b>	Masculino	30 a 49 anos	0 a 370 reais
<b>4</b>	Feminino	30 a 49 anos	0 a 370 reais
<b>5</b>	Masculino	50 anos ou mais	0 a 370 reais
<b>6</b>	Feminino	50 anos ou mais	0 a 370 reais
<b>7</b>	Masculino	18 a 29 anos	371 a 784 reais
<b>8</b>	Feminino	18 a 29 anos	371 a 784 reais
<b>9</b>	Masculino	30 a 49 anos	371 a 784 reais
<b>10</b>	Feminino	30 a 49 anos	371 a 784 reais
<b>11</b>	Masculino	50 anos ou mais	371 a 784 reais
<b>12</b>	Feminino	50 anos ou mais	371 a 784 reais

Nota: Valores em reais de julho de 2000.

Inflator utilizado: IPCA-RMSP/IBGE. Esses valores são equivalentes aos cortes utilizados em novembro de 2004: 520 reais na primeira faixa (aproximadamente 2 salários mínimos) e 1.100 reais no teto de renda (4,5 salários mínimos).

O produto final da aplicação desta metodologia é um fator de expansão para cada um dos questionários da amostra, cujo valor é determinado por:

$$P_{jk} = \frac{N_{jk}}{n_{jk}}$$

onde:

$$j = 1, 2, 3$$

$$k = 1, 2, \dots, 12$$

$P_{jk}$  = peso atribuído ao  $k$ -ésimo grupo do  $j$ -ésimo estrato

$N_{ijk}$  = número total de pessoas do  $k$ -ésimo grupo do  $j$ -ésimo estrato

$n_{ijk}$  = número total de entrevistas do  $k$ -ésimo grupo do  $j$ -ésimo estrato

Assim, após a expansão da amostra, ficamos com um universo de 1.818.422 indivíduos, correspondente aos chefes de domicílio ou cônjuges de baixa renda (no máximo R\$ 784,00 reais em valores de julho de 2000), acima de 18 anos.



**ANEXO II – SURVEY SALVADOR: PROJETO RADAR DAS CONDIÇÕES DE VIDA E  
DAS POLÍTICAS SOCIAIS – FASE II**

Com o objetivo de investigar diversos aspectos das condições de vida da população mais pobre do município de Salvador, a SEI realizou, em parceria com o Ipea, um *survey* entre os 40% mais pobres do município. O questionário aplicado destacou especialmente as condições de acesso a políticas públicas, além de aspectos relacionados à inserção dessa população no mercado de trabalho, bem como seu comportamento político e sua participação na vida associativa. Foram incluídas questões detalhadas para cobrir cada um desses aspectos, de modo a obter da população mais pobre do município um panorama geral de suas condições de vida, suas condições de acesso a políticas públicas selecionadas e suas avaliações dessas políticas. Essas informações contribuem para entender como as políticas públicas chegam na ponta, ou seja, nas camadas menos favorecidas da população. Estas não poderiam ser obtidas de maneira tão detalhada por meio de outras metodologias.

O universo da presente pesquisa corresponde à população de baixa renda residente em diferentes tipos de áreas do município de Salvador. Como população de baixa renda consideraram-se os 40% mais pobres da população residente no município de Salvador. Com base nos dados da PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios) 2004 para a Região Metropolitana de Salvador, esse corte de 40% corresponde às famílias com uma renda domiciliar correspondente a R\$ 520. Inflacionando esse valor para dezembro de 2005, com base no IPCA para a RM de Salvador, obteve-se o valor de R\$ 586. Para facilitar a aplicação dos questionários, esse valor foi arredondado para R\$ 600, que serviu como filtro para a coleta de informações. O corte nos 40% mais pobres permitiu a análise de uma variedade de situações de pobreza, o que contribui para a delimitação de um panorama mais rico para a análise dos diferenciais de acesso a políticas públicas, para além da dimensão da renda. Cabe destacar que a definição da amostra foi realizada de modo a garantir a comparabilidade com o *survey* de mesmo tipo realizado em São Paulo (Figueiredo et al, 2005).

Além disso, essa amostra permitiu captar a dimensão espacial da pobreza, de modo a verificar possíveis impactos da segregação residencial – ou seja, da separação espacial entre os grupos sociais – sobre as condições de acesso a políticas públicas. Foram realizados diversos testes para identificação de possíveis áreas de interesse para aplicação dos questionários em Salvador. Esses testes foram realizados com base nos índices de Moran (I), Local e Global. O índice de Moran Global fornece um sumário da distribuição espacial de um dado grupo social, como concentração de pobres ou de grupos com baixa escolaridade. Esse índice varia de 0

(situações em que não há segregação, ou seja, em que a distribuição de um determinado grupo social em uma dada área é similar à distribuição desse grupo na cidade como um todo) a 1 (situações em que há segregação, ou seja, as áreas com altas concentrações de um certo grupo social – pobres, por exemplo – serão vizinhas entre si). O índice de Moran Local, por sua vez, permite a identificação de clusters espaciais de acordo com a variável de interesse.

Após a realização de diversos testes com os dados do Censo Demográfico 2000 do IBGE disponíveis para a Região Metropolitana de Salvador (RMS), a escala dos setores censitários mostrou-se a mais adequada para a identificação da heterogeneidade social de Salvador. Ao contrário do caso de São Paulo, os testes realizados por áreas de ponderação da RMS não se mostraram muitos frutíferos. Os resultados para a renda média dos chefes de domicílio, na escala dos setores censitários, mostraram-se o grau de segregação existente: o Moran Global de 0,7645 indica um padrão elevado de segregação, com grupos sociais de baixa renda morando em áreas contíguas, assim como grupos de alta renda – e um padrão de distribuição espacial bem marcado, com os grupos de mais alta renda morando próximos à orla e os grupos de baixa renda no chamado “miolo” da RMS.

Com base nesses testes para a RMS, o município de Salvador foi dividido em três estratos definidos pelo Moran Local para a renda média do chefe: setores censitários em áreas do tipo “alto-alto”, com população predominantemente de alta renda (denominadas aqui de “macro-região da orla”); setores censitários em áreas do tipo “baixo-baixo”, com população de baixa renda (macro-região periférica); e setores censitários em áreas “sem padrão”, ou seja, com maior mistura social e com valores mais próximos à média (“macro-região intermediária”).

Em cada uma dessas áreas, foi selecionada uma amostra em dois estágios. No primeiro estágio, foram sorteados setores censitários e, no segundo estágio, foram selecionados domicílios dentro de cada um dos setores censitários sorteados. O tamanho da amostra foi definido em 1.500 entrevistas, com a previsão de 500 domicílios entrevistados em cada um dos três tipos de áreas, sendo realizada uma amostragem com uma cota de 50% de questionários para chefes ou cônjuges do sexo masculino e 50% de questionários para chefes ou cônjuges do sexo feminino. Além disso, foi estabelecido que seriam realizados, no máximo, 20 questionários por setor censitário.

Contudo, devido a problemas surgidos no campo, com grandes dificuldades de identificação de domicílios de baixa renda em áreas de alta renda – resultado que já diz muito

sobre os padrões de segregação em Salvador –, esse critério de seleção das áreas foi amenizado. Foi permitida a realização de entrevistas em áreas contíguas às áreas classificadas como áreas de baixa renda pelo Moran, especialmente quando se tratava de um mesmo loteamento. Desse modo, houve uma reclassificação das áreas originalmente definidas pelo Moran Local, e a distribuição final dos questionários por tipos de áreas ficou a seguinte: 481 questionários em áreas próximas à Orla; 519 questionários em áreas intermediárias e 500 em áreas periféricas. Essa contigüidade espacial foi confirmada em análises espaciais posteriores.<sup>124</sup>

Para a expansão da amostra foram criados pós-estratos baseados em duas variáveis relevantes na análise (sexo e renda) e para as quais eram conhecidos os totais populacionais na escala de setor censitário. Assim, utilizando-se os dados agregados por setor censitário dos resultados do Universo do Censo 2000 (IBGE), foram obtidos os totais populacionais para as possíveis combinações disponíveis entre as variáveis sexo e renda.

No caso da variável renda, sabe-se que para os dados agregados por setor censitário existem informações relacionadas aos rendimentos dos responsáveis pelos domicílios agregados segundo as faixas de salários mínimos. Além disso, no caso do questionário aplicado para o *survey* do município de Salvador, a população foi classificada de acordo com duas faixas de renda: *até R\$ 300* e *de R\$ 301 a R\$ 600*. Assim, deflacionando estes valores para julho de 2000 (base dos rendimentos do Censo 2000) a partir do IPCA-RMS, chega-se às seguintes faixas de rendimentos: *até R\$ 184* e *de R\$ 185 a R\$ 368*. Portanto, tanto para os valores aplicados no *survey* do município de Salvador quanto para os valores obtidos em R\$ de julho de 2000, nota-se que as duas faixas obtidas aproximam-se da seguinte distribuição:

---

<sup>124</sup> Por meio do software de geoprocessamento “Maptitude 4.5”, foram checadas as novas áreas selecionadas como de “alta renda” em relação às áreas delimitadas previamente pelo Moran Local.

**Tabela 1**

**Valores nominais das faixas de rendimentos utilizadas no Survey de Salvador e das faixas de rendimentos deflacionadas para R\$ de julho de 2000 segundo faixas "aproximadas" de salários mínimos**

Faixas de rendimentos utilizadas no Survey de Salvador <sup>(1)</sup>	Faixas de rendimentos deflacionadas para R\$ de julho de 2000 <sup>(2)</sup>	Faixas "aproximadas" de salário mínimo
Até R\$ 300 De R\$ 301 a R\$ 600	Até R\$ 184 De R\$ 185 a R\$ 368	Até 1 salário mínimo Mais de 1 a 2 salários mínimos

Notas: (1) Valor do salário mínimo na data do Survey de Salvador: R\$ 350

(2) Valor do salário mínimo em julho de 2000: R\$ 151

Por outro lado, considerando-se a variável sexo e sua combinação com a variável renda a partir dos dados apresentados na escala de setor censitário, nota-se que a única informação disponibilizada refere-se à combinação *sexo do responsável pelo domicílio e faixas de rendimento nominal mensal do responsável pelo domicílio*. Portanto, nota-se que a expansão dos dados da amostra do *survey* do município de Salvador sob esta metodologia – que é a única possível na escala de setor censitário – pode estar subestimando o universo de mulheres investigado pela pesquisa, uma vez que ao invés de expandir os totais populacionais para cônjuges, representamos as mulheres cônjuges como se fossem chefes de domicílio.

Assim, dentro de cada um dos três estratos considerados, a população foi dividida em grupos de sexo e renda (Tabela 2).

**Tabela 2**

**Grupos de sexo e renda dentro de cada estrato**

Grupo	Censo 2000	Survey	Censo 2000	Survey
	Sexo do responsável pelo domicílio	Sexo do responsável pelo domicílio ou do cônjuge	Rendimento nominal mensal do responsável pelo domicílio <sup>(1)</sup>	Rendimento familiar mensal <sup>(2)</sup>
1	Masculino	Masculino	Até 1 s.m.	Até 1 s.m.
2	Feminino	Feminino	Até 1 s.m.	Até 1 s.m.
3	Masculino	Masculino	Mais de 1 a 2 s.m.	Mais de 1 a 2 s.m.
4	Feminino	Feminino	Mais de 1 a 2 s.m.	Mais de 1 a 2 s.m.

Notas: (1) Valor do salário mínimo na data de referência do Censo: R\$ 151

(2) Valor do salário mínimo na data de referência do Survey: R\$ 350

O produto final da aplicação desta metodologia é um fator de expansão para cada um dos questionários da amostra, cujo valor é determinado por:

$$P_{jk} = \frac{N_{jk}}{n_{jk}}$$

onde

$$j = 1, 2, 3$$

$$k = 1, 2, 3, 4$$

$P_{jk}$  = peso atribuído ao  $k$ -ésimo grupo do  $j$ -ésimo estrato

$N_{ijk}$  = número total de pessoas do  $k$ -ésimo grupo do  $j$ -ésimo estrato

$n_{ijk}$  = número total de entrevistas do  $k$ -ésimo grupo do  $j$ -ésimo estrato

A Tabela 3 apresenta os valores de  $N_{jk}$  e  $n_{jk}$  para cada um dos grupos dentro dos estratos.

**Tabela 3**

**Valores de  $N_{jk}$  e  $n_{jk}$  segundo grupos de sexo do responsável pelo domicílio e rendimento nominal mensal do responsável pelo domicílio por estrato**

Grupo	Estrato 1		Estrato 2		Estrato 3	
	$N_{jk}$	$n_{jk}$	$N_{jk}$	$n_{jk}$	$N_{jk}$	$n_{jk}$
<b>1</b>	57881	101	2394	33	41973	64
<b>2</b>	50210	266	1190	101	31937	182
<b>3</b>	67547	124	2663	36	39706	102
<b>4</b>	30115	236	1211	103	12171	151

Nota: Estrato 1 = Moran Local "sem padrão"; Estrato 2 = Moran Local "alto-alto";  
Estrato 3 = Moran Local "baixo-baixo"

Assim, após a expansão da amostra, ficamos com um universo de 338.998 indivíduos, correspondente aos chefes de domicílio ou cônjuges de baixa renda, acima de 18 anos. Entretanto, observa-se que para a análise de políticas específicas, esse total varia de acordo com o recorte analítico: por exemplo, na parte relativa às políticas de educação, o conjunto de informantes refere-se aos chefes de domicílios pobres que possuem filhos cursando o ensino fundamental; na parte de saúde, esse conjunto refere-se aos chefes ou cônjuges de domicílios

pobres, no qual algum membro da família teve que recorrer a atendimento básico de saúde no último ano.

Também é importante ressaltar que os questionários foram aplicados aos chefes ou cônjuges e não se referem a cada um dos membros do domicílio; desse modo, os próprios chefes ou cônjuges responderam questões relativas ao atendimento de saúde obtido no último ano por qualquer um dos membros de sua casa, no caso do acesso a serviços públicos de saúde. Apesar de essa estratégia apresentar limitações, acreditamos que os resultados são bastante satisfatórios, considerando os objetivos do projeto. A estratégia alternativa, ou seja, o emprego de questões referentes a cada um dos membros da família, aumentaria substancialmente os custos da pesquisa.