

Novas agendas, novos desafios: reflexões sobre as relações entre transferência de renda e assistência social no Brasil

Renata Bichir

EACH/USP e Centro de Estudos da Metrópole (CEM)¹

Resumo:

Argumenta-se neste artigo que, para entender as dinâmicas recentes da proteção social não contributiva no Brasil, é necessário analisar não somente o Programa Bolsa Família (PBF), mas também os desafios e tensões de sua articulação com outras políticas sociais, em particular a política de assistência social. A partir da discussão acerca das capacidades estatais e dos instrumentos de políticas públicas que vem sendo construídos para a implementação da agenda de combate à pobreza, e considerando o período histórico recente (2003-2014), o artigo analisa os processos tangentes e eventualmente entrecruzados de construção institucional do PBF e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). A análise enfatiza as relações entre essas áreas no âmbito do governo federal, foco que se justifica pela crescente centralidade deste nível de governo na definição dos rumos dessas políticas.

Palavras-chave: políticas sociais; capacidades estatais; intersetorialidade; implementação; assistência social; Programa Bolsa Família

Abstract

This article sustains that, in order to understand the current Brazilian non-contributory social policies, it is necessary to analyze not only the Bolsa Família Program (PBF), but also the tensions and challenges in its integration with other social policies, in particular the social assistance policy. Starting with the conceptual discussion of the state capacities that have been built for the

¹ Este artigo é um dos resultados produzidos no âmbito do projeto de pesquisa “Para além da transferência de renda? Desafios da articulação intersetorial de políticas sociais”, o qual coordeno no âmbito do Centro de Estudos da Metrópole (CEM/CEPID/Fapesp), e que conta com recursos da Fapesp (Processo 2013/07616-7). Gostaria de agradecer os comentários e sugestões recebidos de Eduardo Marques, Marta Arretche, Adrian Lavalle, Arnaldo Lanzara, Luciana Jaccoud, Elaine Licio, Encarnación Moya, Maria Clara Oliveira e Gabriela Brettas.

implementation of the poverty reduction agenda and considering the recent historical period (2003-2014), the article analyzes the tangent and eventually intersecting processes of institutional building of PBF and social assistance policies. The analysis emphasizes the relationship between these areas within the federal government, focus that is justified by the growing centrality of this level of government in the policy decision-making.

Keywords: state capacities; social policies; social assistance; intersectorial relations; implementation; Programa Bolsa Família

1. Introdução:

Com mais de 10 anos de existência, o Programa Bolsa Família (PBF) tem sido objeto de grande atenção, seja no debate acadêmico – a partir de diferentes olhares disciplinares, da ciência política ao serviço social, passando pela economia, psicologia e mesmo saúde pública e educação –, seja no debate público, em especial em contextos eleitorais. Multiplicam-se análises nas mais diversas perspectivas, desde estudos que buscam explicar sua entrada na agenda de políticas sociais nacionais (Almeida, 2005; Coelho, 2012; Leite e Peres, 2012), entender seu desenho institucional (Soares e Sátyro, 2009; Bichir, 2010 e 2011), seus impactos sobre a redução da pobreza e a desigualdade no Brasil (Medeiros, Brito e Soares, 2007; Neri, 2007; Soares *et al.*, 2006), até estudos na área de ciência política discutindo os retornos eleitorais advindos do programa (Nicolau e Peixoto, 2007; Licio, Rennó e Castro, 2009). O programa já conta, inclusive, com livros que sistematizam sua trajetória ao longo dos últimos dez anos (Castro e Modesto, 2010; Campello e Neri, 2013).

Este artigo propõe uma mudança no foco de análise usualmente empregado. Argumenta-se que, para entender as dinâmicas recentes da proteção social não contributiva² no Brasil é necessário analisar não somente o PBF, mas os desafios de sua articulação com outras políticas sociais, como educação, saúde, assistência social, previdência, inclusão produtiva, de modo a entender os limites e possibilidades do sistema de proteção social que vem sendo consolidado nos

² Outros pilares importantes da proteção social não contributiva, que não serão abordados nesse texto, são o Benefício de Prestação Continuada (BPC), também no âmbito da política de assistência social, e também a aposentadoria rural (que pode ser considerada semi-contributiva), no âmbito da previdência social.

últimos anos, em particular a proteção social voltada para os mais vulneráveis. O foco desse artigo recai especificamente sobre as articulações do PBF com a política de assistência social.

A perspectiva de análise conjunta dessas políticas segue um debate iniciado recentemente, com destaque para os trabalhos de Luciana Jaccoud (Jaccoud, Hadjab e Chaibub, 2009; Jaccoud, 2013), Vaitsman, Andrade e Farias (2009), Bichir (2011 e 2015), Lício (2011), Coutinho (2013), Fonseca e Fagnani (2013) e Sátyro e Cunha (2014). Autores preocupados com a dimensão federativa das políticas sociais brasileiras e, em particular, com os desafios da consolidação do Sistema Único da Assistência Social (SUAS), também têm chamado a atenção para as diferenças, tensões e pontos de contato entre o PBF e as políticas de assistência social, ambos desenhados e geridos nacionalmente pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) (Franzese, 2010; Bichir, 2011; Lício, 2012). Autores ligados ao campo da assistência social também têm refletido sobre o PBF como um benefício assistencial, problematizando as diferenças entre a separação institucional da assistência social – a cargo da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) – e da transferência de renda – sob a responsabilidade da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) – dentro do MDS (Sposati, Cortes e Coelho, 2013; Silva, Yasbek e Di Giovanni, 2007; Collin, Pereira e Gonelli, 2013). Essa discussão aparece também nos estudos que abordam a intersectorialidade no PBF (Monnerat e Souza, 2011; Silva, 2013). Essa ampliação de foco relaciona-se ainda com as análises que abordam os desafios da articulação da seguridade social no Brasil (Fonseca e Fagnani, 2013) e também com a perspectiva referente aos novos modelos de bem-estar social (Draibe, 2007; Draibe e Riesco, 2011; Kerstenetzky, 2012).

Este artigo procura desenvolver e aprofundar alguns eixos de discussão apresentados em Bichir (2011 e 2015) a respeito dos instrumentos de políticas públicas e mecanismos de regulação e coordenação que têm sido desenvolvidos para garantir padrões nacionais mínimos na implementação do PBF, a partir de forte indução federal de ações municipais. Em Bichir (2011) procurei analisar os mecanismos federais de coordenação vertical do PBF – com destaque para o Cadastro Único para Programas Sociais³ e o Índice de Gestão Descentralizada (IGD) – e também as condições de implementação do mesmo no plano municipal – considerando os casos de São Paulo e Salvador. O estudo mostrou que o processo de implementação do PBF é afetado não só

³ O Cadastro Único foi criado em julho de 2001 visando unificar o cadastro de diversos programas sociais. Além do PBF, diversos programas federais e municipais utilizam o Cadastro. Para uma discussão recente acerca dos limites e possibilidades da utilização do Cadastro Único por diferentes programas sociais, ver Lício et. al (2015).

por seu desenho institucional, definido no plano federal, mas também pelas diferentes capacidades institucionais disponíveis no plano local, ainda que seja observada convergência cada vez maior em termos de focalização e cobertura. Por sua vez, em Bichir (2015) abordei o processo de construção de capacidades estatais para a implementação de políticas federais de desenvolvimento social – particularmente assistência social e transferência –, analisando o caso brasileiro em perspectiva comparada com Argentina e África do Sul. Neste artigo o foco recai sobre o governo federal, com uma perspectiva mais abrangente de entendimento do PBF no âmbito do SUAS. O foco no governo federal justifica-se pela centralidade deste nível de governo na definição dos rumos dessas políticas, em consonância com os processos de centralização decisória e desenvolvimento de mecanismos de indução de ações municipais observados em outras políticas sociais, como educação e saúde (Arretche, 2012; Vazquez, 2014).

A partir deste foco analítico, é possível identificar processos paralelos e eventualmente entrecruzados de construção de capacidades para operação da transferência condicionada de renda e para a consolidação da política de assistência social. Se esses dois pilares da política de desenvolvimento social brasileira⁴ consolidam-se a partir de dinâmicas próprias e são incorporados de maneira também separada à nova institucionalidade criada com o surgimento do MDS em 2004 (Silva, Yasbek e Di Giovanni, 2007), percebe-se no período recente importantes processos de aproximação (tensa, negociada, com avanços e retrocessos) entre essas duas áreas, gerando transformações nas agendas setoriais. Para compreender essas relações, argumenta-se que é importante analisar os instrumentos de políticas e capacidades desenvolvidos nessas duas áreas ao longo do tempo e diante de agendas cada vez mais ambiciosas – inclusive em termos de articulação intersetorial –, levando-se em consideração, também, os legados de cada uma das áreas, a natureza mais ou menos “programável” daquilo que é entregue à população, bem como os dilemas específicos que se desenrolam no nível federal – responsável pela macro regulação do PBF e da política de assistência – e no plano municipal, a cargo da implementação das ações. Desse modo, a reflexão proposta neste artigo pretende contribuir para o debate recente acerca da implementação de políticas sociais no contexto federativo brasileiro.

⁴ A área de desenvolvimento social a cargo do MDS abrange ainda a política de segurança alimentar e nutricional e as articulações para a inclusão produtiva (urbana e rural) da população mais vulnerável, além de outras iniciativas de políticas criadas após 2011 para a população extremamente pobre, no bojo do Plano Brasil Sem Miséria. Essas demais áreas não serão abordadas neste texto.

O artigo baseia-se em revisão da bibliografia e de normativos federais pertinentes, e também em entrevistas semiestruturadas realizadas com burocratas de alto escalão em Brasília. Entre maio e julho de 2013 foram realizadas dezoito entrevistas com burocratas de alto escalão do MDS e especialistas em políticas sociais do Ipea⁵. Além desta introdução, o artigo é composto por mais três seções. A próxima seção apresenta o arcabouço analítico do artigo, com ênfase no conceito de capacidades estatais e seus contornos específicos no âmbito do debate sobre estratégias de desenvolvimento social. A terceira seção apresenta as trajetórias recentes da transferência de renda e da assistência social no Brasil, de modo a apresentar desafios específicos de cada uma dessas áreas e processos de construção de capacidades. A quarta seção aborda as tensões e as articulações recentes entre essas políticas. Por fim, são apresentadas as considerações finais.

2. Articulação de agendas sociais: desafios, capacidades e instrumentos

Compreender as possibilidades de articulação entre políticas e programas sociais e de combate à pobreza é analiticamente pertinente em contextos de baixa consolidação dos sistemas de proteção social. No caso brasileiro, avanços importantes podem ser identificados nos três pilares da proteção social identificados por Luciana Jaccoud (2013): contributivo, não contributivo – com destaque para o PBF e outros benefícios assistenciais, como o BPC – e também no pilar da *equidade*, com uma agenda de intervenções públicas destinadas a corrigir ou compensar desigualdades sociais diversas. Em outro plano analítico, também são identificados avanços no âmbito de sistemas nacionais de políticas sociais (Arretche, 2012), baseados em normatização, regulação e indução federal, mecanismos de repasse de recursos fundo a fundo, fóruns de negociação, participação e pactuação federativa, e processos de implementação a cargo de municípios, em áreas tão diversas como saúde, educação, assistência social e habitação, ainda com distintos graus de institucionalidade e desenvolvimento. Contudo, ainda não se dispõe de uma teia institucional de articulação entre esses sistemas de políticas que garanta sólidos e permanentes circuitos de inclusão social, necessários em um país marcado por desigualdades persistentes, nos termos de Tilly (2000).

⁵ Agradeço a todos aqueles que forneceram preciosas informações para essa pesquisa, bem como o apoio do IPEA para realização de parte dessas entrevistas. As interpretações aqui apresentadas são de minha responsabilidade e não representam, necessariamente, a visão institucional desses entrevistados.

Alguns autores têm destacado as relações entre políticas sociais, incluindo os programas de transferência de renda, e novas perspectivas de crescimento e desenvolvimento social no caso brasileiro (Draibe e Riesco, 2011; Fonseca e Fagnani, 2014). Draibe e Riesco (2011) identificam uma grande diversidade de abordagens, cada uma das quais defendendo alternativas de políticas muito distintas e perfis de sistemas de proteção social bastante divergentes. De todo modo, muitos desses autores concordam com a importância do desenvolvimento de *capacidades estatais*, tanto no plano federal quanto nos níveis subnacionais, para que essas perspectivas de desenvolvimento inclusivo se efetivem.

No plano analítico mais próximo às estratégias de gestão das políticas sociais, ganha espaço crescente a discussão acerca da intersetorialidade, conceito que abrange desde as relações entre diferentes áreas do governo envolvidas com a questão social até relações entre os setores governamental e não governamental (Cunill-Grau, 2014). A literatura que aborda essa temática parte do pressuposto de que problemas complexos (*wicked problems*) e multidimensionais, como pobreza e vulnerabilidade, demandam abordagem integral e políticas intersetoriais (Cunill-Grau, 2005; Costa e Bronzo, 2012). Nessa perspectiva, a pobreza é pensada para além da insuficiência de renda, e inclui os arranjos familiares, as relações e formas de acesso às políticas sociais, permitindo retomar o debate no plano do sistema de proteção social que vem sendo desenvolvido no país nos últimos anos. O ponto central das análises que vão além da perspectiva normativa – muito disseminada nos estudos sobre o tema, em particular no âmbito da administração pública – e centram-se em estratégias de implementação e gestão de políticas intersetoriais, é verificar como esses objetivos de integração são definidos pelos setores envolvidos e quais dimensões são compartilhadas entre as áreas – desde recursos orçamentários e humanos até finalidades de ação, passando por formas de monitoramento das intervenções, sistemas de informação, etc. (Cunill-Grau, 2005 e 2014; Costa e Bronzo, 2012).

Utilizar o conceito de intersetorialidade em termos analíticos, e não normativos, implica ir além da análise dos objetivos expressos por programas e políticas em seus desenhos institucionais, normativos e regulamentações. Em primeiro lugar, devem ser considerados os desafios – essencialmente políticos, e não somente técnicos ou de gestão – de construção de horizontes comuns de atuação entre distintos setores de governo, seja no nível federal, seja no nível municipal, a partir da interação de atores e comunidades de políticas com diferentes interesses, visões, perspectivas e recursos. A construção política de consensos em torno da articulação intersetorial

de políticas sociais é um ponto de partida, mas certamente não é um ponto de chegada. É necessário levar a sério as contingências e os desafios dos processos de formulação de agendas e de *implementação* de políticas públicas, conforme defendido pelas análises políticas de políticas públicas (Arretche, 2001; Menicucci, 2006; Faria, 2012). Ou seja, é necessário analisar não somente a construção da agenda da intersectorialidade, mas como (e se) ela se efetiva em distintos contextos de implementação.

No caso das relações entre o PBF e a assistência social, deve-se abordar, em primeiro lugar, a pertinência analítica do conceito de intersectorialidade. Autoras como Jaccoud et al (2009) e Lício (2012) pontuam que não seria apropriado utilizar este termo para caracterizar essas interações, uma vez que são políticas e programas no campo da assistência social, sendo o PBF caracterizado como um benefício assistencial não-contributivo no âmbito da segurança de renda⁶. Porém, se, no plano municipal, de fato a operação dos programas de transferência de renda em geral, e do PBF em particular, está cada vez mais inserida no âmbito das organizações da assistência social, não se pode dizer que o mesmo ocorre no plano federal. No contexto histórico brasileiro, os programas de transferência de renda surgiram, em sua grande maioria, *fora* da institucionalidade da assistência social, e foram sendo paulatinamente articulados, de forma tensa, no âmbito dessa política (Silva, Yasbek e Di Giovanni, 2007; Bichir, 2011). Na própria conformação do MDS foram agregadas distintas áreas de políticas públicas – segurança alimentar e nutricional, assistência social, transferência de renda –, operadas por diferentes comunidades de políticas⁷, com diferentes culturas organizacionais (Vaitsman e Paes-Sousa, 2011; Dulci, 2012) e mesmo distintas coalizões de defesa⁸ (Tomazini, 2013). Houve, inclusive, uma divisão no plano organizacional, com a criação de duas secretarias: o PBF, antes associado à Secretaria Geral da Presidência, ficou à cargo da Senarc; ao passo que a assistência social, que no início do governo Lula ainda contava com um ministério próprio, ficou organizada sob a SNAS.

⁶ A literatura internacional também analisou os programas de transferência de renda no âmbito de políticas de assistência social (Barrientos, 2013; Kazepov, 2005).

⁷ O conceito de “comunidade de política pública” remete a redes densas e relativamente estáveis de atores que compartilham compromissos em uma determinada área de política pública, sentidos e razões de agir (Massadier, 2006).

⁸ Partindo do *advocacy coalition framework* desenvolvido por Paul Sabatier, a autora identifica, no MDS, três coalizões principais em torno dos programas de transferência de renda: “renda incondicionada”, “capital humano” e “segurança alimentar” (Tomazini, 2013).

Sendo assim, defendo a pertinência da análise das tensões e dos desafios na articulação entre assistência e transferência de renda, considerando a especificidade dos objetivos dessas áreas de política social que são operadas, no plano federal, por uma comunidade de política pública com forte sentido corporativo, no caso da assistência social, e, pelo lado da transferência de renda, por gestores federais vinculados a uma carreira bem definida⁹ e com grande circulação por diferentes burocracias e políticas federais. Essas distinções existentes no nível federal – que não são simplesmente organizacionais, mais implicam, por vezes, visões políticas distintas sobre política social, pobreza e vulnerabilidade, conforme discutido mais adiante – tem consequências para os processos de implementação desenvolvidos no âmbito municipal. Se o nível federal tem poder decisório central na área de transferência de renda, e uma crescente centralidade no caso da política de assistência social, os desafios da construção conjunta de agendas de intervenção afetam, sobremaneira, as possibilidades de efetivação dessas agendas no âmbito municipal.

No âmbito das possibilidades de implementação de estratégias intersetoriais, é importante considerar que *instrumentos de políticas* são construídos, com qual finalidade, e a serviço de quais agendas. Sigo Lascoumes e Le Galès (2007), os quais definem estes instrumentos como “ferramentas” e “modos de operação” utilizados na produção de políticas públicas, tais como regulações, taxações, formas de contratação, sistemas de informação, modos de comunicação, etc. Esses instrumentos não são neutros, muito pelo contrário: produzem efeitos e alteram as políticas públicas, criam efeitos de verdade e interpretações do mundo, independentemente dos objetivos explícitos. Nesse sentido, esses autores criticam as perspectivas ingênuas de utilização de instrumentos diversos para aprimorar a efetividade das políticas públicas, ressaltando sua dimensão política. No caso da assistência social e da transferência de renda, alguns instrumentos de política criados de modo específico e setorial tem sido cada vez mais compartilhados, desde sistemas de monitoramento e gestão da informação, até tecnologias sociais complexas e com grande potencial articulador, como o Cadastro Único. A consolidação institucional e normativa, bem como a articulação e capilaridade de instrumentos de políticas criados em conjunturas específicas e associados a agendas particulares podem auxiliar na construção de capacidades estatais mais permanentes.

⁹ Muitos dos gestores da Senarc são ligados à carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG).

A recente retomada da discussão acerca das capacidades estatais é marcada por significativa polissemia, incluindo grande variação conceitual – desde abordagens mais genéricas até a identificação de diferentes dimensões componentes – e grande dificuldade de mensuração do conceito, de modo a evitar argumentos circulares ou a definição de capacidades estatais a partir dos resultados das políticas (Cingolani, 2013).

Como ponto de partida, destacam-se as contribuições do neoinstitucionalismo histórico, o qual ressalta a relevância de “capacidades estatais” para a configuração e a implementação de políticas públicas, enfatizando a autonomia relativa do Estado (Skocpol, 1985; Weir, Orloff & Skocpol, 1988; Pierson, 1995; Thelen & Steimo, 1992). 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). Segundo esta perspectiva, as próprias capacidades estatais podem ser medidas pelo grau de burocratização e de insulamento das burocracias: quanto mais insuladas das influências da sociedade, maiores seriam suas capacidades de formulação e implementação de políticas (Arretche, 1995). Skocpol (1985, p.17) define capacidade estatal como “*the overall capacity of a state to realize transformative goals across multiple spheres*”. Para Pierson (1995, p.449), as capacidades estatais referem-se aos recursos administrativos e financeiros disponíveis para moldar intervenções de políticas. Ademais, esta perspectiva reconhece que pode haver grande variação nas capacidades estatais de acordo com as diferentes áreas de política, como no caso do sucesso da política agrícola e o fracasso da política industrial no contexto do *New Deal* norte-americano (Skocpol e Finegold, 1982).

Por sua vez, Mann (1986) define capacidade estatal como “poder infraestrutural”: “(...) *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 taxação 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. Destacaremos nesse trabalho, como uma das dimensões deste “poder infraestrutural”, a *capilaridade* das instituições estatais, aspecto particularmente relevante para garantir a efetiva implementação de políticas sociais em um país continental e heterogêneo como o Brasil.

Neste trabalho, entende-se por “capacidades estatais” o conjunto de recursos (institucionais, humanos, financeiros), tecnologias e instrumentos de políticas que são articulados de modo variado – e com diferentes resultados, não necessariamente “positivos”, como nas abordagens mais normativas –, visando à definição de agendas, formulação e implementação de políticas públicas. Avançando a partir da conceituação elaborada por Gomide e Pires (2014), considera-se neste artigo que o conceito de capacidades abarca dimensões técnicas e administrativas (tais como existência de órgãos e agências com autoridade e alguma autonomia para formulação e implementação; disponibilidade, perfil e capacitação de recursos humanos; disponibilidade de recursos financeiros; instrumentos de regulação e transferência de recursos) e também dimensões políticas e relacionais – como formas de coordenação entre áreas governamentais e áreas governamentais e não governamentais; construção de coalizões de apoio e formas de construção de legitimidade para as agendas propostas.

O conceito de “capacidades estatais” não deve ser compreendido de maneira essencialista e muito menos a-histórica. Nesse sentido, é importante analisar a variação nas capacidades estatais de acordo com mudanças nas agendas políticas ao longo do tempo. O que foi considerado “capacidade estatal” em um determinado contexto político-institucional pode vir a ser obstáculo no momento seguinte, considerando-se o amadurecimento desses programas e os novos objetivos e desafios colocados para os mesmos no âmbito das agendas governamentais. Além da dimensão histórica, é importante considerar a dimensão relacional do conceito de capacidades estatais, como ressaltado por Pereira (2014), em sua análise sobre o caso de Belo Monte. Isso implica considerar não somente as dimensões técnico-administrativas e políticas do conceito de capacidades, mas também os padrões de interação entre órgãos do governo e, em particular, entre diferentes burocracias.

Autores preocupados com os dilemas da coordenação no caso do PBF têm ressaltado a importância das redes de relação entre burocratas, constituídas tanto a partir da formação em carreiras específicas, quanto a partir da circulação destes entre diferentes ministérios e órgãos da administração pública federal (Silva, 2013; Oliveira e Lotta, 2015; Bichir, 2015). Em linha com essa perspectiva, ressalta-se que entender a construção e a transformação de agendas para o PBF e a assistência social passa por reconhecer a importância da circulação das burocracias – em particular entre diferentes órgãos do Executivo federal – e de suas interações – troca de informações, emulação de procedimentos e normativos, aprendizados e costura de novas agendas

e implementação de decisões conjuntas. Essa dimensão relacional foi bastante ressaltada nas entrevistas, em particular como um instrumento informal para garantir coordenação entre diferentes setores do próprio MDS e entre o MDS e ministérios parceiros.

A própria discussão sobre a intersetorialidade nas políticas sociais, envolvendo relações interorganizacionais horizontais, é uma discussão relacional por princípio, desenvolvida no âmbito da teoria das organizações (Gontijo, 2012; O’Toole Jr., 2010). Essa perspectiva implica a análise das diferentes redes e padrões de vinculação entre organizações (ministérios, secretarias, setores) e atores envolvidos nos processos decisórios e também nos processos de implementação. Tem-se, ainda, a perspectiva das redes de governança, a conformação de diferentes arranjos de implementação (Gontijo, 2012) ou arranjos de governança da intersetorialidade (Cunill-Grau, 2014). Também no âmbito da ciência política encontramos trabalhos recentes que enfatizam a perspectiva da governança das políticas, ou seja, com o entendimento de como padrões de interconexão entre atores e instituições ajudam a explicar a produção de políticas, conforme ressaltado por Marques (2013) ao definir uma agenda de pesquisa para as políticas urbanas no Brasil. Essa dimensão será aprofundada em estudos futuros.

Na análise desenvolvida a seguir, são consideradas as seguintes dimensões de capacidade, tanto para a área da assistência social como para o PBF: i. Existência ou não de arenas institucionais para tomada de decisões (mais ou menos insuladas, com diferentes padrões decisórios e padrões de pactuação federativa); ii. Padrões de normatização das políticas; iii. Instrumentos de políticas públicas desenvolvidos (tecnologias para implementação das políticas); iv. Recursos humanos e financeiros disponíveis ao longo do tempo; v. Formas de entrega dos benefícios e implementação dos serviços (equipamentos disponíveis e sua capilaridade); vi. Mecanismos de articulação intersetorial e federativa e formas de controle; vii. Formas de monitoramento e avaliação. A presença ou ausência dessas dimensões de capacidade estatal, e como estão articuladas, são critérios mobilizados para compreender as transformações recentes nas agendas da transferência de renda e assistência social, considerando-se os arranjos institucionais desenvolvidos para sua implementação e sua variação ao longo do tempo, com ênfase ao período 2003-2014.

3. Construção de capacidades na assistência social e na transferência de renda no Brasil

Tanto no caso da transferência de renda, com arranjo marcadamente mais centralizado, quanto no caso da política de assistência social, que historicamente estruturou-se de modo bastante descentralizado, é cada vez mais significativo o papel decisório e de regulamentação do governo federal. É principalmente a burocracia federal do MDS que define as principais regras para a estruturação das ações de estados e municípios – ainda que, no caso da assistência social, essas regras sejam construídas de modo negociado e pactuado com estados e municípios e com atores da sociedade civil, em arenas institucionais construídas com este propósito, com destaque para o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e a Comissões Intergestores Bipartite (CIB) e Tripartite (CIT) –, ao passo que a transferência de renda estrutura-se a partir de um processo decisório mais insulado.

Analisar a organização federal dessas áreas e seus processos de construção de capacidades é importante também para entender o que acontece no plano local: autores têm ressaltado a relevância das regras formais, dos mecanismos de indução e cooperação federativa e das agendas políticas definidas no plano federal¹⁰ para compreender dinâmicas locais de transferência de renda e assistência social, mesmo em um contexto de grande diversidade de capacidades locais para a implementação dessas ações (Palotti e Costa, 2011; Bichir, 2011; Sátyro e Cunha, 2014). Nesse sentido, estudar essas dinâmicas no âmbito da transferência de renda e da assistência social contribui para o debate mais amplo no âmbito da ciência política acerca dos instrumentos, mecanismos e incentivos para coordenação federativa de políticas sociais (Arretche, 2012; Vazquez, 2014; Gomes, 2009; Bichir, 2011).

Além do contraste entre práticas e ações muito antigas com experiências que se iniciam no Brasil em meados da década de 1990, outra dimensão que diferencia a assistência e a transferência de renda é a própria natureza das ações desenvolvidas. No caso da assistência social, temos uma política pública em consolidação a partir da contraposição ao legado histórico marcado por filantropia, caridade, assistencialismo e primeiro-damismo – ou seja, um passado muito recente

¹⁰ No caso da transferência de renda, definição *federal* de agendas parece ser o termo mais preciso. No caso da assistência social, considerando o legado histórico de descentralização, de provisão não estatal de serviços, recente constituição como política pública sob responsabilidade também do estado, bem como as diversas instâncias de participação, negociação e deliberação federativa, a definição de agendas pode ser pensada como *nacional*. Agradeço a Luciana Jaccoud o estímulo para essa reflexão.

mercado não só por incapacidade estatal, mas mesmo ausência do Estado, em especial na provisão dos serviços. A assistência social é reforçada no contexto da mobilização histórica dos profissionais deste campo e de movimentos sociais pela própria constituição da assistência como política pública, definida pela Constituição de 1988. Considerando a natureza da política, temos *serviços* diversos voltados às famílias e *benefícios* eventuais e continuados, em uma lógica universalista de atendimento a populações sujeitas a diferentes dimensões de *vulnerabilidade social*, e não somente insuficiência de renda. A natureza desses serviços assistenciais, centrados em interações com famílias vulneráveis, é muito menos “programável” – em termos de graus de previsibilidade, padronização ou rotinização, por meio de instrumentos diversos – do que ocorre no caso da transferência de renda (alta programabilidade, baixa interação com os usuários e gestão centralizada) – e, como nos lembram Costa e Bronzo (2012), essas diferenças afetam as possibilidades de construção de capacidades e de horizontes comuns de atuação.

Por sua vez, os programas de transferência de renda surgiram no Brasil geralmente fora da institucionalidade da assistência social, sendo essas duas áreas caracterizadas por “diferentes comunidades de políticas e até epistêmicas” (Licio, 2012). Diversos autores apontam a relativa autonomia das burocracias inicialmente responsáveis por esses programas em relação à burocracia tradicional da assistência (Houtzager, 2008; Fleury, 2007; Castello, 2008; Dulci, 2012). Sua construção é muito mais recente, remonta às experiências municipais nos formatos “bolsa escola” ou renda mínima iniciadas em meados dos anos 1990 (Lobato, 1998; Fonseca, 2001; Lavinas, 1998). No caso específico do PBF, temos benefícios monetários transferidos diretamente para os beneficiários a partir de critérios de insuficiência de renda e composição familiar, associados a condicionalidades que implicam, cada vez mais a articulação com as áreas de educação, saúde e assistência (especialmente no acompanhamento familiar das famílias que não conseguem cumprir as condicionalidades de saúde e educação), além de outros programas complementares, especialmente depois do advento do Plano Brasil Sem Miséria (PBSM), que será abordado adiante.

Se essas trajetórias surgem de modo relativamente autônomo, no período recente assistimos a uma aproximação crescente de agendas, inclusive no âmbito federal. Análises realizadas a partir do PBF, como Bichir (2011), mostram que os objetivos do PBF foram sendo progressivamente ampliados, passando da preocupação com a boa focalização e a ampla cobertura nas populações mais pobres para objetivos mais ambiciosos ligados à formação de uma rede de proteção social para os mais vulneráveis, entendidos para além da insuficiência de renda. Essa

agenda mais ampla para a transferência de renda passa a depender, cada vez mais, de instrumentos e institucionalidades desenvolvidas no âmbito da assistência social. Pelo lado da assistência social, análises sobre o processo recente de consolidação do SUAS demonstram, cada vez mais, importantes sinergias entre instrumentos e mecanismos desenvolvidos no âmbito do PBF – como o Cadastro Único –, e instrumentos desenvolvidos no seio da política de assistência, tais como equipamentos públicos bastante capilares (os Centros de Referência em Assistência Social – CRAS), a sistemática de acompanhamento familiar de famílias vulneráveis, bem como espaços institucionais para participação e controle social – os conselhos municipais de assistência social – e arenas de negociação e pactuação federativa de agendas – CNAS e CIT, em particular. Alguns marcos históricos importantes nas trajetórias da assistência social e da transferência de renda no Brasil, com ênfase a aspectos indicadores de capacidades em cada uma das áreas e processos recentes de articulação entre ambas, são apresentados a seguir.

3.1. Trajetória recente da assistência social no Brasil: em busca da implementação do SUAS

O campo da assistência social no Brasil esteve tradicionalmente ligado às noções de assistencialismo, caridade, fragmentação de ações, baixa responsabilização do Estado e ações pouco sistemáticas realizadas por entidades filantrópicas (Almeida, 1995). Ou seja, o contraponto perfeito à noção de “capacidade estatal”. No contexto da redemocratização do país, o diagnóstico elaborado pela Comissão de Apoio à Reestruturação da Assistência Social revelava um legado nada animador: concepção assistencialista, uso clientelista das ações, insuficiência de recursos, superposição de ações nas três instâncias de governo, excessiva centralização financeira e político-administrativa das políticas e programas, baixa qualidade do atendimento. Com a promulgação da Constituição de 1988, criam-se grandes expectativas transformadoras, especialmente devido ao reconhecimento da assistência social como política pública no âmbito do tripé da seguridade social. Segundo Yasbek (2004), inicia-se o trânsito da assistência para o campo dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal. Entretanto, esse trânsito não foi suave e nem imediato, ao contrário, como pontuado por Almeida (1995), a reforma efetiva da área da assistência social ocorreu após as transformações de outras áreas de política social, como saúde e educação.

Como assinalam 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, dada a conjuntura de recessão econômica, inflação, além das preferências de políticas do presidente Collor, que vetou o primeiro projeto de lei da Lei Orgânica da Assistência Social – Loas, sancionada por Itamar Franco em 1993 (Lei 8.742 de 1993). A preocupação central da Loas era a superação do modelo assistencialista e a introdução de mecanismos participativos de decisão, além de instituir os princípios centrais do SUAS e também o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS). Um dos importantes efeitos da Loas foi a difusão de conselhos municipais de assistência social, conforme pode ser inferido a partir de trabalho realizado por Lavallo e Barone (2015). Esses autores mostram os efeitos da indução federal na expansão de conselhos gestores de políticas públicas, incluindo os conselhos municipais de assistência. A disseminação desses conselhos pelos municípios brasileiros, inclusive aqueles com baixo IDH (Lavallo e Barone, 2015), pode ser considerada um indicador de construção de capacidades no nível municipal, de modo articulado com os esforços de construção de um sistema nacional de política também no âmbito da assistência.

Algumas importantes medidas foram iniciadas no governo FHC (1995-2002) – como a regulamentação do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e a criação do Fundo de Combate à Pobreza, por meio da Emenda Constitucional nº 31 de dezembro de 2000. Essas duas iniciativas foram centrais em termos de construção de capacidades de financiamento das ações de assistência, bem como instituição de mecanismos de repasse de recursos para estados e municípios. Entretanto, a assistência não era uma área central de política social – segundo o assessor da Casa Civil para essa área, Sérgio Tiezzi, a prioridade foi dada a outras áreas sociais: “era preciso concentrar todo esforço e atenção nos serviços sociais básicos de vocação universal: educação, saúde e previdência social” (Tiezzi, 2004, p.50).

A partir do governo Lula (2003-2010), desenvolve-se uma agenda de políticas sociais voltada para o combate à pobreza e à desigualdade, a assistência social avança na sua institucionalização e os programas de transferência de renda ganham escopo, articulação e visibilidade. Com a criação do MDS, em 2004, algumas dimensões de capacidade são reforçadas na área da assistência, tanto do ponto de vista das capacidades reguladoras – definição clara de competências e responsabilidades entre os níveis federativos, definição de regras de financiamento

e criação de indicadores claros para balizar o repasse de recursos para estados e, principalmente, municípios – quanto da perspectiva da capacidade de implementação da política de assistência no nível local, por meio da criação de equipamentos públicos da assistência social, além do desenvolvimento de importantes arenas institucionais e de articulação federativa (em particular com alterações de funções no CNAS e melhor regulamentação do FNAS).

Do ponto de vista normativo, a despeito dos avanços representados pela Loas, a implementação de um sistema para a área da assistência, o SUAS, avança de modo significativo a partir da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em 2004, e da Norma Operacional Básica (NOB-SUAS) de 2005, que se constituem também como organizadores do pacto federativo na área da assistência (IPEA, 2008). Esses normativos são essenciais para entender o processo de construção de capacidades na área da assistência social.

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 especificou a organização de equipamentos públicos em todos os municípios como porta de entrada à assistência, separados de acordo com o nível de complexidade do atendimento, instituindo a proteção básica e a proteção especial¹¹ (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 socioassistenciais, contando com os 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 e instituiu de fato o SUAS, concretizando as deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em 2003, e reiterando a universalidade da política e o papel do Estado na sua provisão. Foram definidas mais claramente as atribuições de cada esfera de governo e os níveis de gestão, além de

¹¹ A *proteção básica*, desenvolvida nos CRAS, é destinada às famílias em situação de maior vulnerabilidade social e pobreza, visando prevenir situações de risco e fortalecer vínculos familiares e comunitários; destaca-se, nesse nível de proteção, o Programa de Atenção Integral à Família (PAIF). Por sua vez, a *proteção especial* tem como objetivo 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 é implementada por meio dos CREAS.

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). Segundo Palotti e Costa (2011), a definição de critérios objetivos para as transferências federais, por pisos de proteção, e a especificação de parâmetros realizada por meio da NOB-SUAS lograram criar os incentivos para estimular a habilitação dos municípios ao SUAS, o que não tinha sido obtido com a PNAS.

Em termos de disponibilidade de recursos financeiros, dos 68 bilhões de reais do orçamento total do MDS previsto para 2014, 39,3 bilhões foram destinados ao financiamento do SUAS – três vezes mais do que o total de recursos disponibilizados no ano de criação do SUAS, 2005¹².

No processo de consolidação do SUAS foram desenvolvidas importantes arenas institucionais para pactuação federativa. À semelhança da CIT-SUS¹³, a Comissão Intergestores Tripartite (CIT) do SUAS foi constituída como uma instância de negociação e pactuação de aspectos operacionais da gestão do SUAS entre os gestores federal, estaduais e municipais da assistência, destacando-se que as decisões devem ser tomadas nesta arena por consenso (Franzese, 2010). Participam da CIT-SUAS o Colegiado Nacional de Gestores Municipais da Assistência Social (CONGEMAS) representando os municípios; o Fórum Nacional dos Secretários de Estados de Assistência Social (FONSEAS) representando os estados, e o MDS representando o governo federal. Existe também a contraparte estadual, a Comissão Intergestores Bipartite (CIB). Tanto o processo de reorganização do financiamento da assistência, definido pela PNAS em 2004, como o Pacto de Aprimoramento da Gestão nos Estados, de 2006 – centrado no aprimoramento dos recursos humanos –, foram pactuados nas CIBs e na CIT.

Com o novo sistema de financiamento definido pela PNAS, a partir de pisos de financiamento, claros critérios de partilha e repasses fundo a fundo, aumentou significativamente a alocação de valores federais no âmbito municipal, especialmente devido a benefícios monetários

¹² Informações disponíveis em: <http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias/2014/janeiro/ministerio-investira-r-68-bilhoes-em-assistencia-social-em-2014>

¹³ Processos de emulação e aprendizado a partir do SUS podem ser parcialmente explicados, a meu ver, por dois motivos principais: circulação de burocratas de médio e alto escalão pelas burocracias do MDS e do MS e, no âmbito da circulação de ideias entre comunidades epistêmicas (Haas, 1992), pelo fato de muitos dos gestores da Senarc – como Rosani Cunha – e da SNAS – como Simone Albuquerque – terem formação como sanitaristas.

como o Benefício de Prestação Continuada (BPC)¹⁴ e o PBF. Esse novo sistema de financiamento tem como efeito o reforço da autonomia dos municípios, 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 a expectativa de que o novo sistema de financiamento estimule as capacidades locais, ao reduzir as grandes desigualdades na alocação de recursos municipais e estaduais por meio da definição de pisos de financiamento para serviços assistenciais obrigatórios, como PAIF e PAEFI, visando garantir equipamentos e equipes para as ofertas.

Nesse contexto de discussão das melhores formas de repasse de recursos para os municípios, diante da percepção crescente das desiguais capacidades – administrativas, financeiras, de recursos humanos – destes na provisão dos serviços da assistência e também nas atividades associadas ao PBF (como cadastramento de famílias e acompanhamentos de condicionalidades), iniciam-se discussões conjuntas entre Senarc e SNAS para definição de um mecanismo de repasse de recursos, que viria a se tornar o “IGD do PBF”¹⁵ em 2006, sendo seguido pelo “IGD do SUAS” em 2011¹⁶.

Conforme entrevistas realizadas com burocratas de alto escalão da Senarc e da SNAS, inicialmente havia expectativa de um indicador único para as duas áreas, mas pressões dos órgãos de controle – particularmente a Controladoria Geral da União (CGU) – pela maior institucionalização do instrumento (regulamentado inicialmente como portaria) e a maior maturidade do indicador desenhado inicialmente pela Senarc levaram à separação destes instrumentos. Como discutido em Bichir (2011), esse instrumento de repasse de recursos, a partir de indicadores de qualidade da gestão municipal, funciona como um mecanismo indutor de patamares mínimos de uniformidade na implementação das políticas de assistência social e transferência de renda, à semelhança de instrumentos desenvolvidos na área da saúde e da educação (Gomes, 2009; Vazquez, 2014).

¹⁴ 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.

¹⁵ Criado em 2006, o IGD é um instrumento que garante recursos adicionais para a gestão municipal, sendo as transferências federais condicionadas à qualidade do cadastramento, ao acompanhamento das condicionalidades e, mais recentemente, à adesão dos municípios ao SUAS.

¹⁶ Criado pela Portaria n.º 337 de 15 de dezembro de 2011, o IGD SUAS foi posteriormente consolidado pela Lei n.º 12.435/2011. Seguindo a mesma lógica do IGD do PBF, há duas modalidades do indicador (gestão municipal e gestão estadual do SUAS), e o indicador varia de 0 a 1 de acordo com a qualidade da gestão; quanto mais próximo de 1, maior o repasse de recursos federais.

O processo gradual de construção institucional do SUAS é culminado pela promulgação da Lei 12.435/2011, a chamada “Lei do SUAS”, que após anos em discussão no Congresso atualizou a Loas e consolidou os principais princípios deste sistema. Nesse processo observa-se a crescente responsabilização do Estado como provedor de proteção social não contributiva, inclusive por meio da expansão e capilaridade crescente da rede de equipamentos públicos. Há mudanças nas relações entre o Estado e entidades privadas provedoras de assistência social, com regulamentações e definição de parâmetros mínimos para a prestação de serviços, visando superar a execução fragmentada e assistencialista dos serviços, além da falta de regularidade da oferta. No SUAS, prevê-se que as ações privadas sejam integradas dentro do sistema público, sendo a rede socioassistencial integrada por entes públicos e privados (Jaccoud, Hadjab e Chaibub, 2009). No contexto de crescente regulamentação das entidades privadas que prestam serviços socioassistenciais nos municípios, cabe ressaltar que, desde 2009, o CNAS trocou sua “função cartorial” de emissão de Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social (Cebas) por um papel mais relevante na normatização da atuação dessas entidades (Côrtes, 2015). Em 2009, o CNAS foi responsável pela Resolução 109, a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, que organiza a prestação de serviços em toda a rede de entidades vinculadas ao SUAS.

Além de processos de normatização e regulamentação, a construção de capacidades na área da assistência também passa pela expansão da rede de equipamentos públicos da assistência, pela crescente capilaridade dos CRAS e CREAS nos municípios brasileiros – que pode ser compreendida como indicador de “penetração infraestrutural”, seguindo a definição de capacidade de Mann (1986). Dados do Censo SUAS mostram que, em 2013, havia, no Brasil, 7.883 CRAS, 2.249 CREAS e mais de 250 mil trabalhadores da área vinculados ao setor público. Por sua vez, dados dos suplementos da assistência social realizados na Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC/IBGE) nos anos de 2005, 2009 e 2013 indicam um aumento no número de secretarias municipais exclusivas para a área da assistência social – em 2013, praticamente todos os municípios tinham alguma institucionalidade para a área da assistência e, destes, 75,4% possuíam estrutura na forma de secretaria municipal exclusiva, e não em conjunto com outra área de política ou vinculada ao gabinete do prefeito (IBGE, 2014). Os resultados da MUNIC indicam redução no fenômeno do “primeiro-damismo” (mas, em 2013, 1.305 municípios ainda tinham a primeira dama como gestora da área de assistência social); e, ainda, avanços no perfil de

escolaridade dos trabalhadores da assistência (aumento no número de gestores com ensino superior e mesmo pós-graduação).

Ao lado da expansão dos equipamentos, há investimentos na capacitação dos recursos humanos envolvidos com a área da assistência social. Em primeiro lugar, destaca-se a NOB-RH/SUAS, de 2006 (Resolução CNAS nº 269, de 13 de dezembro de 2006), visando profissionalizar a gestão do SUAS nos três níveis de governo, especificando parâmetros para a atuação de trabalhadores e representantes das entidades de assistência social. Mais recentemente, destaca-se o Programa Nacional de Capacitação do SUAS – Capacita SUAS, instituído pelo CNAS em 2012 (Resolução 8 de 16 de março de 2012). O objetivo do Capacita SUAS é criar uma Rede Nacional de Capacitação e Educação Permanente para a formação dos profissionais do SUAS (incluindo a rede governamental e não governamental), por meio de editais firmados pelo MDS com instituições de ensino superior que ficam responsáveis pelas capacitações.

Do ponto de vista do monitoramento da implementação do SUAS e do conhecimento das capacidades locais, em particular da gestão municipal para operação da rede socioassistencial, ressalta-se a criação do “Censo SUAS”. Iniciado em 2007 como “Censo CRAS” e regulamentado desde 2010 como “Censo SUAS”, trata-se de um levantamento eletrônico de informações organizado pela SNAS e pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI/MDS). A partir de dados fornecidos por órgãos gestores da assistência e conselhos municipais e estaduais da assistência, tem-se um panorama detalhado da organização dos serviços e benefícios, além da disponibilidade de recursos humanos, formas de financiamento da política, entre outros aspectos. Por sua vez, essas informações viram indicadores sintéticos que balizam as atividades de planejamento e mesmo estratégias de financiamento e estímulos a novas ações definidas pela SNAS.

A despeito da construção de capacidades em diferentes frentes, em particular no nível federal, são muitos os desafios a serem enfrentados na consolidação do SUAS. Estes desafios passam não somente pela construção de capacidades nos três níveis de governo, mas também pela possibilidade de construção política de agendas e prioridades comuns.

3.2. Trajetória da transferência de renda no período recente

Com um orçamento de 24,6 bilhões de reais em 2014¹⁷ (0,47% do PIB)¹⁸, O PBF hoje é o maior programa de transferência de renda condicionada do mundo, beneficiando, em janeiro de 2015, 13,9 milhões de famílias. O programa cada vez mais se consolida na agenda brasileira de políticas públicas, dados os custos políticos e eleitorais da sua extinção – o que não significa que alterações de rumo e de perfil do programa não possam ocorrer ao sabor das preferências políticas. Esse ponto é particularmente lembrado por aqueles que lamentam a “subinstitucionalização” do PBF, que não é um direito constitucional como o BPC (Kerstenetzky, 2013). Outros analistas destacam, por outro lado, as vantagens adaptativas de certa “margem de manobra” para o PBF não garantido como direito constitucional (Barrientos, 2013), mantendo certos traços “híbridos”, como caracterizado por Soares e Sátyro (2009).

Criado em outubro de 2003, a partir da agregação de diversos programas nacionais de transferência, e institucionalizado por meio da Lei 10.836 de 2004, o PBF é um programa federal de transferência de renda com condicionalidades nas áreas de saúde e educação. O PBF compreende a transferência de benefícios monetários entre R\$ 32 e R\$ 306 para famílias que tenham renda mensal *per capita* de até R\$ 144,00, agregando três eixos principais: transferência de renda, condicionalidades e programas complementares. Tendo como critério de elegibilidade a insuficiência de renda e não a inserção no mundo do trabalho, o PBF diferencia-se de outros programas de transferência de renda ao direcionar benefícios também para indivíduos inseridos no mercado de trabalho – em uma perspectiva de complementação, e não substituição de renda.

A Senarc é responsável pelas principais normatizações e regulações do programa, além das relações intersetoriais com os ministérios da Saúde e da Educação para o gerenciamento das condicionalidades, bem como progressiva articulação com a SNAS para definir novos parâmetros no acompanhamento dessas condicionalidades. Enquanto todo o processo decisório do programa está bastante centralizado no nível federal, os municípios são as instâncias responsáveis pela localização e cadastramento das famílias com perfil de elegibilidade. Isto é feito, em geral, nos

¹⁷ O PBF está vinculado ao financiamento público da assistência social, garantido pela Constituição Federal. Inicialmente o programa era financiado pelo Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, cuja principal fonte tributária era a CPMF. Com a extinção da CPMF em dezembro de 2007, a execução do programa foi assumida pelo Tesouro Nacional. Em seguida, dado o contingenciamento do orçamento federal, o PBF tornou-se despesa obrigatória na Lei de Diretrizes Orçamentárias (De Lorenzo, 2013).

¹⁸ Informações disponíveis em: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,dilma-turbina-gasto-social-no-orcamento,1109345>

equipamentos públicos da assistência social, os CRAS, utilizando o Cadastro Único. Também no nível municipal se realiza o acompanhamento das famílias e gerenciamento das condicionalidades de saúde, educação e assistência social, demandando grandes esforços e capacidades de coordenação intersetorial (Paiva, Falcão e Bartholo, 2013a). Os estados devem apoiar as ações desenvolvidas pelos municípios e auxiliar com capacitações e diagnósticos, mas este papel tem sido reconhecidamente fraco¹⁹, com importantes exceções, e vem sendo estimulado pelo governo federal nos últimos anos, por meio de instrumentos como o IGD na versão estadual – IGD-E (Bichir, 2011).

É notável a crescente normatização do programa: além da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que consolidou a criação do PBF, há diversas outras leis, decretos, medidas provisórias, portarias ministeriais, instruções normativas e instruções operacionais relacionadas ao programa²⁰. Uma boa parte dessa normatização federal não está consolidada em leis – o PBF está muito mais organizado por meio de instrumentos de gestão criados dentro da burocracia do MDS (especialmente instruções normativas e operacionais), e mesmo a partir da emulação de normativos de outras burocracias²¹, do que por legislação desenvolvida e negociada no âmbito do Congresso (Fernandes, 2014). Essa opção por um maior insulamento decisório na burocracia do Executivo é justificada pelos gestores da Senarc pela maior celeridade – em contraste, inclusive, com o processo decisório negociado e pactuado característico da SNAS, em instâncias como a CIT e o CNAS. Muitas decisões acerca do PBF são muito mais informadas nessas instâncias da assistência do que efetivamente pactuadas entre diferentes atores federativos (Franzese, 2010), ainda que, no período recente, a Senarc tenha assento nessas arenas institucionais da SNAS. Esse ritmo intenso de normatização federal do PBF, sem grandes interlocuções com estados e municípios, impõe

¹⁹ Segundo Fenwick (2009), o fato de os governadores terem sido aliados do processo de consolidação e expansão da cobertura do PBF, a partir do primeiro governo Lula, ajuda, inclusive, a explicar o sucesso do programa, assentado em uma relação direta entre o governo federal e os municípios.

²⁰ 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 outros objetos (Bichir, 2011).

²¹ Entrevista realizada com burocrata de alto escalão da Senarc, em 18 de junho de 2013, em Brasília. O entrevistado ressalta a vantagem da agilidade desses formatos mais “flexíveis”, ao mesmo tempo em que reconhece a pressão crescente dos órgãos de controle, em particular da CGU, para a maior institucionalização desses mecanismos. Tanto no caso do IGD quanto no caso do Cadastro, o contexto de “crise” do PBF entre 2005 e 2006 e a decorrente maior fiscalização da CGU estimularam o desenvolvimento e a regulamentação desses instrumentos.

desafios do ponto de vista das capacidades para absorver essas instruções (Bichir, 2011), além de encontrar desafios importantes à medida que a agenda se torna mais complexa e mais articulada com outras políticas, como a própria assistência social.

O PBF tem conquistado ao longo dos anos uma importante institucionalidade, garantida por instrumentos como o Cadastro Único e o IGD. Conforme discutido em Bichir (2011), estes instrumentos têm funcionado como mecanismos de coordenação federativa: enquanto o primeiro normatiza quem pode e quem não pode participar dos programas, reduzindo espaço para discricionariedade no plano local, o segundo regula os repasses de recursos federais para os níveis subnacionais a partir de indicadores de qualidade da gestão municipal. Estes instrumentos permitem ao governo federal induzir ações municipais cada vez mais coerentes com as diretrizes nacionais para o programa, produzindo resultados mais convergentes no plano municipal. O Cadastro Único, desenvolvido em “relação simbiótica” com o PBF, além de conferir importante “musculatura institucional” para o programa – permitindo a boa focalização do mesmo e também a identificação de múltiplas dimensões de vulnerabilidade das famílias, para além da renda –, serve como registro administrativo para uma variada gama de políticas sociais (Paiva, Falcão e Bartholo, 2013a; Licio et al, 2015).

Lorenzo (2013) elenca algumas dimensões indicativas de capacidade no caso do PBF: desenvolvimento de marcos legais e segurança jurídica; garantia de sustentabilidade financeira; arranjo organizacional e administrativo no território, especialmente capilaridade e utilização da rede pública de equipamentos da assistência social; intersetorialidade (por meio de acompanhamento e gestão de condicionalidades); logística de pagamento dos beneficiários (por meio magnético, utilizando bancos e/ou correspondentes bancários presentes em todos os municípios brasileiros); condições políticas para obtenção de apoio. Adicionalmente, destaco o consolidado sistema de monitoramento e avaliação do programa – tanto a estrutura de estudos da própria Senarc quanto com uma secretaria voltada especialmente para a avaliação e monitoramento dos programas do MDS, a SAGI – e o processo constante de fiscalização do PBF pelos órgãos de controle (CGU, TCU, entre outros).

Alterações importantes no arcabouço normativo estão relacionadas com os diferentes objetivos para o PBF ao longo de sua existência. Em sua fase inicial, os objetivos do PBF centravam-se 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. Paiva, Falcão e Bartholo (2013b), gestores federais da Senarc, identificam o período de 2003-2010 como momento de consolidação de duas principais frentes do PBF, a transferência de renda e acompanhamento das condicionalidades. Nesse processo de aprimoramento do programa, ressaltam a importância do aperfeiçoamento do Cadastro Único, a criação do IGD em 2006, a edição de inúmeras normas sobre acompanhamento de condicionalidades, além dos esforços para evitar fraudes. Após 2010, considerando o alcance dos principais objetivos desenhados para o programa, Paiva, Falcão e Bartholo (2013b) verificam esforços de melhoria operacional. Identificam a inauguração de uma nova etapa com o lançamento do Plano Brasil Sem Miséria, em 2011. Esta etapa é marcada pela meta de ações mais integradas, seja do ponto de vista intersetorial, seja do ponto de vista federativo. Os efeitos catalisadores do PBSM para as relações entre a Senarc e a SNAS são abordados na próxima seção.

4. Articulação entre transferência e assistência: avanços e desafios

A maior ou menor integração entre a assistência social e a transferência de renda no âmbito do MDS deve ser entendida, antes de tudo, a partir das agendas políticas de cada uma dessas comunidades de políticas que convivem no mesmo ministério. Nesse sentido, é imprescindível considerar as diferenças em termos de *desenho*, *tempo de maturidade* e grau de consolidação das ações – contraste entre um programa de transferência de renda com desenho relativamente simples e já regulamentado com um *sistema* de política pública em implementação e consolidação institucional. O foco adotado neste artigo – as dimensões institucionais e históricas dessa articulação – também reconhece que atores específicos, ocupando cargos nas burocracias do MDS, desempenharam papel essencial nessa trajetória de articulação²².

Ainda que construídas por meio de agendas e trajetórias institucionais distintas, cada vez mais a política de assistência social e o PBF estão articulados. Como observa Coutinho (2013), esta imbricação é evidente no plano municipal, uma vez que boa parte da gestão municipal do PBF – desde o cadastramento até o controle social, passando pelo acompanhamento das

²² Este é o caso, por exemplo, do contraste de perfil entre o ministro Patrus Ananias, bastante vinculado à comunidade da assistência social, e o perfil da ministra Tereza Campello, mais distante dessa área. Gestores da SNAS e da Senarc também reconhecem, nas entrevistas realizadas, que o perfil dos secretários afeta de modo significativo essas relações.

condicionalidades – está, na maioria dos municípios, na área da assistência social, e não em uma institucionalidade própria, como inicialmente planejado por parte da burocracia da transferência de renda. Assiste-se a um processo que combina a utilização, por parte da área de transferência de renda, de capacidades e instrumentos desenvolvidos a partir do estímulo gerado pelo SUAS, com algum grau de compartilhamento de objetivos, horizontes e públicos. No plano federal, se, por um lado, a criação do MDS estimulou aproximações e pactuações entre áreas com trajetórias muito próprias, as relações entre a Senarc e a SNAS passam por momentos de maior e menor aproximação. Mesmo que alguns dos gestores entrevistados defendam o maior insulamento decisório da Senarc – defendendo certa “blindagem” político-partidária, distanciamento de uma área percebida como “muito corporativa” e ainda em processo de definição de rumos e identidades, além da maior celeridade de processos decisórios que passam ao largo da ampla pactuação federativa –, há o reconhecimento de que este insulamento desgasta, inclusive, relações com outras secretarias do MDS, como a própria SNAS.

A pertinência da análise integrada do processo de institucionalização do PBF com a trajetória de consolidação e “implementação efetiva” do SUAS é reconhecida, inclusive, por autores vinculados à burocracia federal do programa (Colin, Pereira e Gonelli, 2013; Paiva, Falcão, Bartholo, 2013b). E não somente devido à expansão da rede de equipamentos públicos da assistência social, essencial à capilaridade do cadastramento de potenciais beneficiários para o PBF no plano municipal, mas também para: consideração da vulnerabilidade das famílias para além da renda; discussão de uma perspectiva integral de atendimento às famílias; e também a efetividade da chamada “busca ativa”, que permite ao Estado encontrar as famílias mais vulneráveis e direcioná-las às diversas políticas sociais, reconhecendo a multidimensionalidade da pobreza.

Do ponto de vista das arenas institucionais de decisão e pactuação federativa, são observadas diferenças marcantes. Lício (2012) menciona que o PBF tem que se relacionar também com as instâncias de deliberação intergovernamentais verticais (CIT) e horizontais (Congemas e Fonseas) construídas pela política de assistência. Entretanto, Franzese (2010) ressalta que estes espaços da assistência não são utilizados para pactuação das grandes decisões acerca do PBF²³,

²³ Uma exceção bastante recente é a resolução conjunta entre SNAS e Senarc na CIT para estruturar ações de qualificação do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família (Resolução Nº 3, de 9 de julho de 2015). Este tipo de

sendo este programa marcado por uma maior centralização decisória: “Enquanto a nacionalização do SUAS constrói um padrão de relações intergovernamentais mais cooperativo, a expansão do Bolsa Família se sustenta sob um modelo predominantemente centralizado no governo federal. (p. 135)”

Os esforços de articulação do PBF com a política de assistência social remontam, de maneira institucionalmente mais explícita, ao Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no Âmbito do SUAS (Resolução CIT N° 7, de Setembro de 2009). Este protocolo, oriundo das discussões na CIT, prevê a oferta prioritária de serviços socioassistenciais para as famílias mais vulneráveis que já são beneficiárias do PBF – em particular o acompanhamento das famílias que descumprem condicionalidades, considerando sua maior vulnerabilidade –, do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) ou do BPC. De acordo com esse Protocolo, é 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.

Segundo Colin, Pereira e Gonelli (2013), este Protocolo marca o reconhecimento da relação de interdependência entre o SUAS, o Cadastro Único e o PBF, aspecto ressaltado também por Bichir (2011). Entretanto, alguns dos gestores entrevistados, tanto na Senarc quanto na SNAS, ressaltam os desafios na *implementação* deste protocolo, cujos objetivos acabam ficando em segundo plano diante das metas de cadastramento e acompanhamento de condicionalidades do PBF. Ainda que seja um marco de institucionalização desta relação, sua implementação deixa a desejar, conforme evidenciado em estudo de avaliação contratado pela SAGI/MDS (Brasil, 2011).

Outra dimensão importante da relação entre o PBF e a assistência social refere-se ao acompanhamento das condicionalidades associadas ao programa, que ocorrem no plano municipal, em um processo de articulação entre assistência, educação e saúde. No final de 2012, foram definidas novas regras para o controle das condicionalidades²⁴, como resultado do processo de amadurecimento institucional do PBF e das interlocuções entre Senarc e SNAS. Visando reforçar ações intersetoriais de educação, saúde e assistência social – para além de uma perspectiva de

resolução e pactuação, se disseminado, pode inaugurar um novo padrão de interlocução entre essas duas áreas, permitindo avançar agendas mais complexas como a da articulação intersetorial.

²⁴ Portaria n° 251, de 12 de dezembro de 2012.

“punição” das famílias –, definiu-se entre as secretarias que nenhuma família terá o benefício cancelado por descumprimento de condicionalidades sem que antes haja acompanhamento socioassistencial por parte do poder público, visando identificar os motivos que provocaram o descumprimento.

Outro marco importante dessas articulações é o Plano Brasil Sem Miséria (PBSM). Instituído em junho de 2011, o PBSM procura articular diversas ações nas áreas da assistência social, geração de ocupação e renda e desenvolvimento agrário, segurança alimentar e nutricional, saúde, educação, moradia, entre outras, visando promover a inclusão social e produtiva da população extremamente pobre – com renda mensal *per capita* inferior a R\$ 70. O MDS é o coordenador deste Plano, que é intersetorial e interministerial, envolvendo três eixos de atuação – transferência de renda, acesso a serviços e políticas e inclusão produtiva, urbana e rural –, além de diferentes intervenções, a cargo de diferentes ministérios.

O PBSM contribuiu para o fortalecimento do Cadastro Único, uma vez que é essencial, para as ações planejadas, a identificação e encaminhamento do público-alvo, estimulando-se as estratégias de “busca ativa”. O PBSM de fato gera um efeito catalisador dos usos do Cadastro por muitos outros programas, a cargo de diferentes ministérios. Na fala de uma entrevistada da Senarc, o Cadastro “de fato está virando Cadastro Único de Programas Sociais, como previsto desde 2001”²⁵ – ainda que haja problemas de desarticulação institucional e fluxos pouco claros neste processo. Do ponto de vista da assistência social, a demanda gerada por novos cadastramentos estimulou uma discussão mais profunda sobre as interseções entre transferência de benefícios e prestação de serviços socioassistenciais. Se, por um lado, a área da assistência social foi ainda mais sobrecarregada, especialmente no nível municipal, os gestores entrevistados reconhecem que houve um afluxo significativo de recursos orçamentários, além de maior visibilidade para a área.

É interessante notar o efeito de programas e planos que ganham destaque na agenda governamental sobre a visibilidade de áreas de política social historicamente pouco centrais, como a assistência social. Alguns autores reconhecem os ganhos de legitimidade para a assistência a partir da grande visibilidade do PBF (Vaitsman, Andrade e Farias, 2011; Paiva, Falcão, Bartholo, 2013b). Entrevista realizada com gestor federal da assistência²⁶ também ressalta esse aspecto: “o

²⁵ Entrevista realizada com gestora da Senarc, em 11 de junho de 2013.

²⁶ Entrevista realizada com gestor da SNAS em 12 de junho de 2013.

PBF dá uma escala para a assistência social que nenhuma outra política tinha dado na história desse país”. Essa maior visibilidade para a área da assistência ocorre não somente no plano federal, mas também no plano municipal: segundo ele, o PBF “gradativamente abriu espaço para prefeitos enxergarem a assistência social envolvida com algo significativo”. Este entrevistado, em linha com a perspectiva da SNAS explicitada em Colin, Pereira e Gonelli (2013), destaca a “relação simbiótica” entre PBF e o SUAS, pontuando a importância do processo de expansão dos equipamentos públicos do SUAS, notadamente os CRAS, utilizados intensivamente pelo PBF. De modo similar, a institucionalidade que vai se constituindo com o SUAS passa a ser central também para o PBSM, na operação de programas como o Pronatec/BSM, por exemplo.

Por outro lado, a escolha de termos utilizados pelos gestores da Senarc ao fazerem um balanço da relação entre o PBF, o Cadastro Único e o SUAS é bastante ilustrativa das diferentes visões da Senarc e da SNAS sobre essa “relação simbiótica”: “O CadÚnico e o PBF, ao contrário, foram criados *sobre* a estrutura descentralizada da assistência social – isto é, do (então) embrionário Sistema Único de assistência social (Suas)” (Paiva, Falcão, Bartholo, 2013b, p. 32; grifo meu). Nota-se que a perspectiva de *sobreposição* de estruturas prevalece sobre a perspectiva de integração de ações. A frase de uma gestora da Senarc entrevistada denota que tempo e trajetória institucional importam muito nessa relação: “o PBF está criado, o SUAS está se criando”²⁷.

Pontuando que nem tudo são flores nessa relação, Sposati, Cortes e Coelho (2013) apontam o que consideram um desequilíbrio no financiamento de benefícios e serviços da assistência, citando o MDS como fonte: “quase 85% do orçamento da função assistência social é direcionado para o pagamento de benefícios monetários, seja por meio do Bolsa Família, seja por meio do Benefício de Prestação Continuada. Aos serviços cabe uma parcela desses 15% que sobram e que financiam todas as ações da SNAS, inclusive a Capacitação.”

Em síntese, essa é uma trajetória marcada por aproximações e distanciamentos, com agendas próprias de consolidação que às vezes se tangenciam e às vezes se afastam.

²⁷ Entrevista com gestora da Senarc realizada em 11 de junho de 2013.

5. Considerações finais

Este artigo pretendeu contribuir para o entendimento da evolução de algumas políticas sociais não contributivas no período recente, analisando como prioridades definidas na agenda federal de políticas públicas, escolhas políticas realizadas no nível das burocracias federais e mecanismos institucionais e instrumentos de políticas desenvolvidos em torno do PBF e da política de assistência social permitiram a criação de capacidades, avançando em direção a uma perspectiva mais multidimensional de combate à pobreza. O artigo procurou ressaltar a importância analítica do olhar conjunto para a transferência de renda e a assistência social, considerando as especificidades de trajetória, as diferentes naturezas dos serviços e benefícios envolvidos, padrões de estruturação de processos decisórios, bem como as diferentes características da articulação entre essas áreas no plano municipal e no plano federal.

Algumas dimensões de construção de capacidades foram destacadas. Do ponto de vista do desenvolvimento normativo, observa-se grande ativismo das burocracias do Executivo – com muitas normatizações definidas por meio de portarias, instruções operacionais e normativas, e menos por leis –, e uma menor interlocução com o Congresso. Uma parte significativa deste desenvolvimento normativo indica, por sua vez, a preocupação dos gestores federais com a definição de parâmetros mínimos de execução das políticas no nível municipal, bem como instrumentos indutores da implementação e de repasse de recursos. Nessa mesma linha, há um grande esforço de regulação das burocracias implementadores nos municípios.

No âmbito da assistência social, o processo de construção de capacidades estatais passa tanto pela maior participação na provisão direta dos serviços – com expansão de recursos humanos e financeiros, processo de capacitação e formação de quadros – quanto pela regulação das entidades privadas, uma importante inflexão em relação ao legado dessa política. Este processo também é marcado por maior centralização decisória e definição de parâmetros nacionais, em contraponto à fragmentação e descentralização desse campo. Entretanto, este processo decisório é bastante pactuado tanto no nível horizontal – relações entre SNAS, CNAS e FNAS – quanto no plano vertical, em instâncias de negociação federativa como a CIT; nesse sentido, as agendas são nacionalmente definidas, em um processo distinto daquele que ocorre no âmbito da transferência de renda. Adicionalmente, observa-se na política de assistência a dimensão do “poder

infraestrutural” do estado, a capacidade traduzida em capilaridade, especialmente por meio da disseminação de equipamentos públicos (CRAS em especial) nos territórios mais vulneráveis.

Por sua vez, no caso do PBF, nota-se uma ampliação nos objetivos do programa consolidado na última década. Dimensões importantes, como a focalização e a ampla cobertura do público-alvo foram obtidas por meio de instrumentos como o Cadastro Único e o IGD. Os ganhos de legitimidade, as avaliações diversas demonstrando impactos e efeitos do PBF em múltiplas dimensões da vida social dos mais pobres, estimularam a consolidação de alguns eixos do programa, como o aprimoramento de processos de acompanhamento de condicionalidades de saúde e educação, bem como a articulação com outros programas e políticas, inclusive de inclusão produtiva, após o advento do PBSM em 2011. Com o avanço dessas agendas, alguns instrumentos tornam-se ainda mais relevantes – caso do Cadastro Único – e novas dimensões de capacidades são necessárias, e muitas delas transcendem o nível da institucionalidade da transferência de renda.

Cada vez mais o PBF se utiliza de capacidades constituídas no âmbito da política de assistência. Se, por um lado, essa utilização de capacidades pode estreitar os vínculos entre essas duas áreas do desenvolvimento social, por outro lado o risco de “utilização seletiva” de instrumentos e capacidades desenvolvidos no âmbito da assistência social é bastante presente. Ainda é uma questão em aberto entender o quanto a agenda da assistência social está sendo estimulada – e, por vezes, mesmo determinada – externamente, por programas de ampla visibilidade pública e política, como o PBF e mesmo o PBSM, ou o quanto está se assistindo um processo mais simbiótico e articulado de agendas conjuntas.

Se o objetivo é de fato avançar na agenda da articulação intersetorial, a partir de circuitos de integração social que vão para além da transferência de renda, incluindo não só programas assistenciais, mas também ampla articulação com políticas sociais universais, os desafios são muito grandes, e devem superar a utilização seletiva de instrumentos e capacidades no nível municipal, bem como avançar nas discussões e pactuações no nível federal. Como ressaltado anteriormente, trata-se da construção política de uma agenda em um campo de disputas e visões distintas sobre as múltiplas dimensões da pobreza e suas formas de enfrentamento, por parte de comunidades de políticas como visões nem sempre convergentes. Construir esses consensos possíveis passa tanto pelos processos decisórios federais quanto pelos atores relevantes nos níveis subnacionais, em processos de pactuação de agendas para efetivar mecanismos de coordenação –

uma vez que objetivos ambiciosos de articulação intersetorial de políticas sociais não podem ser facilmente induzidos por meio de instrumentos e incentivos definidos de modo centralizado por burocratas, por mais bem-intencionados que estes sejam.

Referências Bibliográficas

ALMEIDA, Maria H. Federalismo e políticas sociais. *RBCS*, nº 28, ano 10, junho 1995, pp.88-108.

ARRETCHE, Marta T. S. Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV/Editora Fiocruz, 2012.

_____. “Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas”. In: BARREIRA e CARVALHO (org.) *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

_____. Emergência e desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas. *BIB*, n.39, 1995.

BARRIENTOS, Armando. Transferências de renda para o desenvolvimento humano no longo prazo. In: Campello, Tereza; Neri, Marcelo Côrtes (org.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, 2013.

_____. *Social Assistance in Developing Countries*. UK: Cambridge University Press, 2013.

BICHIR, Renata. O Bolsa Família na berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência de renda. *Novos Estudos CEBRAP*, v.87, p.114-129, 2010.

_____. *Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família*. Tese apresentada para obtenção do título de doutora ao IESP/UERJ, Rio de Janeiro, 2011.

_____. Capacidades estatais para a implementação de programas de transferência de renda: os casos de Brasil, Argentina e África do Sul. Rio de Janeiro, IPEA, Texto para Discussão no. 2032, janeiro de 2015.

BRASIL. 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

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. *Articulação do Programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada com os serviços oferecidos pelo Sistema Único de Assistência Social, especialmente os ofertados nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), em espaços metropolitanos de pobreza e vulnerabilidade*. Brasília, novembro de 2011. Disponível em: www.mds.gov.br/sagi

- CASTELLO, Graziela. Modes of Service Delivery and Collective Action – DRC II. São Paulo, Relatório IDS/ Cebrap, março de 2008. Disponível em: 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.
- CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (org.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, 2013.
- CASTRO, Jorge Abraão, e Modesto, Lúcia. *Bolsa Família: 2003-2010*. Brasília: Ipea, 2010.
- CECCHINI, Simone. Transferências condicionadas na América latina e Caribe: da inovação à consolidação. In: Campello, Tereza; Neri, Marcelo Côrtes (org.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, 2013.
- CINGOLANI, Luciana. *The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures*. Maastricht University, 2013 (Working Paper).
- COELHO, Denilson. Political Competition and the Diffusion of Conditional Cash Transfers in Brazil. *Brazilian Political Science Review*, v. 6, p. 56-87, 2012
- COLIN, Denise; PEREIRA, Juliana Maria; GONELLI, Valéria. Trajetória de construção da gestão integrada do Sistema Único de Assistência Social, do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família para a consolidação do modelo brasileiro de proteção social. In: Campello, Tereza; Neri, Marcelo Côrtes (org.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, 2013.
- CÔRTEZ, Soraya. *Policy community* defensora de direitos e a transformação do Conselho Nacional de Assistência Social. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 17, no 38, jan/abr 2015, p. 122-154.
- COSTA, Bruno L. D.; BRONZO, Carla. “Intersetorialidade no enfrentamento da pobreza: o papel da implementação e da gestão. In: FARIA, C. A. P. (org.) *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012.
- COUTINHO, Diogo. Capacidades estatais no Programa Bolsa Família: o desafio de consolidação do Sistema Único de Assistência Social. Rio de Janeiro, *Texto para Discussão 1852*, Ipea, agosto de 2013.
- CUNILL-GRAU, Nuria. “La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales. Un acercamiento analítico-conceptual”. *Gestión y Política Pública*, vol. XXIII, núm. 1, enero-junio, 2014, pp. 5-46.
- _____. La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social. Documento presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile, 18 al 21 de octubre de 2005.
- DE LORENZO, Marina. Os desafios para a difusão da experiência do Bolsa Família por meio da cooperação internacional. In: Campello, Tereza; Neri, Marcelo Côrtes (org.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, 2013.
- DRAIBE, Sônia. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA e CARVALHO (org.) *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

- _____. “Estado de Bem-Estar, Desenvolvimento Econômico e Cidadania: algumas lições da literatura contemporânea”. In: Gilberto Hochman, Marta Arretche & Eduardo Marques (org.): *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.
- _____ e RIESCO, Manuel. Estados de Bem-Estar Social e estratégias de desenvolvimento na América Latina. Um novo desenvolvimentismo em gestação? *Sociologias*, Porto Alegre, ano 13, no 27, mai./ago. 2011.
- DULCI, Otavio Soares. Avaliação de programas sociais: desafios e potencialidades na construção de um sistema de informações. *Caderno de Estudos – Desenvolvimento Social em Debate*, no 13, 2012, pp. 221-237.
- EVANS, Peter. The capability enhancing developmental state: concepts and national trajectories. *Discussion Paper n° 63, march 2011*. CEDE, Centro de Estudos sobre Desigualdade e Desenvolvimento, UFF.
- FARIA, C. A. P. (org.) *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012.
- FENWICK, Tracy. Avoiding governors - The success of Bolsa Família. *Latin American Research Review*, vol. 44, no.1, 2009.
- FERNANDES, Flávio Cireno. Apresentação oral realizada no GT 29, Políticas Públicas, no 36º Encontro Anual da Anpocs. Caxambu, 2014.
- FLEURY, Sonia. Dilemas da coesão social. *Nueva Sociedad*, especial em português, Buenos Aires, outubro de 2007, pp.4-23.
- FONSECA, Ana. *Família e política de renda mínima*. São Paulo, Cortez, 2001.
- _____ e Fagnani, Eduardo (org.). *Políticas sociais, cidadania e desenvolvimento: economia, distribuição da renda e mercado de trabalho*. São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 2013.
- FRANZESE, Cibele. Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas. Tese (doutorado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP/FGV). São Paulo, 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.
- GOMIDE, Alexandre de Ávila e PIRES, Roberto Rocha C. (ed.). *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2014.
- GONTIJO, J. G. L. “Coordenação, cooperação, e políticas públicas: organizando percepções e conceitos sobre um tema caro à implementação”. In: FARIA, C. A. P. (org.) *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012.
- HAAS, Peter. (1992) “Epistemic communities and International Policy Coordination”, *International Organization*, vol. 46, no. 1, pp. 1-35.
- HALL, Anthony. Brazil's Bolsa Família: A double-edged sword? *Development and Change*, Volume 39, Issue 5, September 2008.
- HOUTZAGER, Peter. The silent revolution in anti-poverty programmes – minimum income guarantees in Brazil. *IDS Bulletin*, vol 38, n° 6, 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Perfil dos Municípios Brasileiros – Assistência Social, 2013*. Rio de Janeiro, IBGE, 2014.

IPEA. *Políticas sociais – acompanhamento e análise*. Brasília, nº 15, março 2008. Disponível em: www.ipea.gov.br

JACCOUD, Luciana, HADJAB, Patricia. e CHAIBUB, Juliana. 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.

_____. Igualdade e equidade na agenda da proteção social. In: Fonseca, Ana e Fagnani, Eduardo (org.). *Políticas sociais, cidadania e desenvolvimento: economia, distribuição da renda e mercado de trabalho*. São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 2013.

KAZEPOV, Yuri. (ed.). *Cities of Europe: Changing Contexts, Local Arrangement and the Challenge to Urban Cohesion*. Blakwell Publishing, 2005.

KERSTENETZKY, Célia Lessa. *O Estado de Bem-Estar Social na Idade da Razão. A reinvenção do Estado Social no mundo contemporâneo*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

_____. Aproximando intenção e gesto: Bolsa Família e o futuro. In: Campello, Tereza; Neri, Marcelo Côrtes (org.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, 2013.

LAVALLE, Adrian Gurza e BARONE, Leonardo. Conselhos, associações e desigualdade. In: ARRETCHE, M. (org). *Trajetórias das Desigualdades – como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos*. São Paulo, Centro de Estudos da Metrópole e Editora Unesp, 2015.

LAVINAS, Lena. Programas de garantia de renda mínima: perspectivas brasileiras. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 1998. 42 p. (Texto para discussão, n. 596).

LEITE, Cristiane Kerches; PERES, Ursula Dias. Origem e disseminação do Programa Bolsa Família: aproximações analíticas com o caso mexicano. *Revista do Serviço Público*, v. 64, p. 351-376, 2013.

LICIO, Elaine Cristina. Para além da recentralização: os caminhos da coordenação federativa do Programa Bolsa Família (2003-2010). Tese de doutorado defendida no Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília. Brasília, 2012.

_____; DIREITO, Denise do Carmo; KOGA, Natália Massaco; CHAVES, Jeniffer Carla. *O Cadastro Único como instrumento de articulação de políticas sociais para as famílias de baixa renda no Brasil*. Trabalho apresentado no VIII Congresso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 22 al 24 de julio de 2015.

_____; Rennó, Lucio R.; CASTRO, Henrique Carlos de O. de. Bolsa Família e Voto na Eleição Presidencial de 2006: em busca do elo perdido. *Opinião Pública (UNICAMP)*, v. 15, p. 31-54, 2009.

LOBATO, Ana. (Org). *Garantia de renda mínima – ensaios e propostas*. Brasília: IPEA, 1998.

MARQUES, Eduardo. Government, political actors and governance in urban policies in Brazil and São Paulo: concepts for a future research agenda. *Brazilian Political Science Review*, 2013.

- MASSADIER, Gilles. Redes de Política Pública. In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete. *Políticas Públicas – Coletânea*, Volume 2. Brasília, ENAP, 2006.
- MEDEIROS, Marcelo; BRITTO, Tatiana; SOARES, Fabio. Programas focalizados de transferência de renda: contribuições para o debate. *IPEA, Texto para discussão* n° 1283, Brasília, junho de 2007.
- MELO, Marcus André. O Leviatã Brasileiro e a Esfinge Argentina: os determinantes institucionais da política tributária. *RBCS*, Vol. 20 n°. 58 junho/2005.
- 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.
- MIDAGLIA, Carmen; CASTILLO, Marcelo; FUENTES, Guillermo. El Significado Político de los Ministerios Sociales en Argentina, Chile y Uruguay. Santiago, *Revista Chilena de Administración Pública*, N°15-16 (2010), pp. 123 / 154.
- MONNERAT, Giselle Lavinias; SOUZA, Rosimary Gonçalves de. Da Seguridade Social à intersectorialidade: reflexões sobre a integração das políticas sociais no Brasil. *Revista Katálysis*, Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 41-49, jan./jun. 2011.
- NERI, Marcelo. Pobreza e políticas sociais na década da redução da desigualdade. *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, outubro de 2007.
- NICOLAU, Jairo M.; PEIXOTO, Vitor. Uma Disputa em Três Tempos: Análise das Bases Municipais das Eleições Presidenciais de 2006. In: 31 Encontro Anual da ANPOCS, 2007, Caxambú. Anais da Anpocs. São Paulo: ANPOCS, 2007.
- OLIVEIRA, Vanessa e LOTTA, Gabriela. Implementando uma inovação: a burocracia de médio escalão do Programa Bolsa Família. In: CAVALCANTE, P. e LOTTA, G. (org.). *Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação*. Brasília: Enap, 2015.
- O TOOLE JR., L. Relações inteorganizacionais no processo de implementação. In: PETERS, G & PIERRE, J. (orgs.) *Administração pública: coletânea*. São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: ENAP, 2010
- PAIVA, Luis Henrique; FALCÃO, Tiago e BARTHOLO, Letícia. From Bolsa Família to Brasil Sem Miséria: a Summary of Brazil’s Recent Journey towards Overcoming Extreme Poverty. *IPC One Page* no. 228, novembro de 2013a.
- _____. Do Bolsa Família ao Brasil Sem Miséria: um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema. In: Campello, Tereza; Neri, Marcelo Côrtes (org.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, 2013b.
- PALOTTI, Pedro; COSTA, Bruno Lazzarotti. Relações intergovernamentais e descentralização: uma análise da implementação do SUAS em Minas Gerais. *Revista Sociologia e Política*, Curitiba, v. 19, n. 39, p. 211-235, jun. 2011.
- PEREIRA, Ana Karine. *A construção de capacidade estatal por redes transversais: o caso de Belo Monte*. Tese de doutorado em Ciência Política pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, 2014.
- PIERSON, Paul. Fragmented Welfare States: Federal Institutions and the Development of Social Policy. *Governance*, Vol 8, N°4, pp. 449-478, October 1995.

- PIRES, Roberto Rocha e GOMIDE, Alexandre. Burocracia, democracia e políticas públicas: arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento. *Texto para Discussão 1940*, Ipea, 2014.
- SATYRO, Natália Guimarães Duarte and CUNHA, Eleonora Schettini Martins. The path of Brazilian social assistance policy post-1988: the significance of institutions and ideas. *Brazilian Political Science Review*, 2014, vol.8, n.1, pp. 80-108.
- SILVA, Lucas Ambrózio Lopes da. A construção federal da intersectorialidade na política de desenvolvimento social brasileira: o caso do Programa Bolsa Família. Dissertação (mestrado), UFSCAR, 2013.
- SILVA, Maria Ozanira; YASBEK, Maria Carmelita; DI GIOVANNI, Geraldo. *A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda*. São Paulo: Cortez Editora, 3ª edição, 2007.
- SKOCPOL, Theda. 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.
- _____ & FINEGOLD, Keneth. State Capacity and Economic Intervention in the Early New Deal. *Political Science Quarterly*, Vol. 97, No. 2 (Summer, 1982), pp. 255-278.
- SOARES, Sergei e SÁTYRO, Natália. “O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras”. Brasília: *Texto para Discussão* nº 1424, IPEA, 2009.
- SOARES, Fabio; SOARES, Sergei.; MEDEIROS, Marcelo; OSÓRIO, Rafael. Cash Transfer Programmes in Brazil: impact on Inequality and Poverty. *Working Paper 21*, June 2006. New York: INDP/IPC.
- SOARES, Fabio; RIBAS, Rafael; OSÓRIO, Rafael. Avaliando o impacto do Programa Bolsa Família: uma comparação com programas de transferência condicionada de renda de outros países. *IPC Evaluation Note* nº 1, dezembro de 2007.
- SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006.
- SPOSATI, Aldaíza; CORTES, Lucia; COELHO, Rodrigo Pereyra de Sousa. Assistência social, seguridade e cidadania. In: Fonseca, Ana e Fagnani, Eduardo (org.). *Políticas sociais, cidadania e desenvolvimento: economia, distribuição da renda e mercado de trabalho*. São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 2013.
- THELEN, Kathleen. e STEINMO, Sven. 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.
- TIEZZI, Sergio. 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.
- TOMAZINI, Carla. Disputas em torno das políticas de transferência de renda no Brasil e México: coalizões de causa e a consolidação do paradigma do “capital humano”. In: LUKIC, Melina e TOMAZINI, Carla. *As ideias também importam*. Abordagem cognitiva e políticas públicas no Brasil. Curitiba, Juruá Editora, 2013.

- VAITSMAN, Jeni; ANDRADE, Gabriela Rieveres Borges de; FARIAS, Luis Otávio. Proteção social no Brasil: o que mudou na assistência social após a Constituição de 1988. *Ciência & Saúde Coletiva*, 14(3): 731-741, 2009.
- VAITSMAN, Jeni; PAES-SOUSA, Rômulo. Avaliação de programas e profissionalização da gestão pública. *Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação*, Número 1, Janeiro-Junho de 2011.
- VAZQUEZ, Daniel. Mecanismos institucionais de regulação federal e seus resultados nas políticas de educação e saúde. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 57, no. 4, pp. 969-1005, 2014.
- VILLATORO, Pablo. Programas de transferências monetárias condicionadas: experiências na América Latina. *Revista CEPAL*, pp.127-140, maio 2010.
- WEIR, Margareth, ORLOFF, Ann & SKOCPOL, Theda. (ed). *The politics of social policy in the United States*. Princeton: Princeton University Press, 1988.
- 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.)