

SÉRIE
MONOGRÁFICA

Cadernos de Pesquisa em Ciência Política

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA - UFPI

MECANISMOS DE COORDENAÇÃO FEDERATIVA: O CASO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Raimundo Batista dos Santos Junior

Mailson Rodrigues Oliveira

Ananda Marques



PROGRAMA DE
PÓS-GRADUAÇÃO EM
Ciência Política
UNIVERSIDADE FEDERAL
DO PIAUÍ - UFPI



Cadernos de Pesquisa em Ciência Política

Revista do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do
Piauí

Ano - 4

2015

Mecanismos de Coordenação Federativa: o Caso do Programa Bolsa Família

Raimundo Batista dos Santos Junior
Mailson Rodrigues de Oliveira
Ananda Marques

Teresina
2015

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ

Reitor

Prof. Dr. José Arimatéia Dantas Lopes

Pró-Reitor de Ensino de Pós-graduação

Prof. Dr. Helder Nunes da Cunha

Pró-Reitor de Pesquisa

Prof. Dr. Pedro Vilarinho Castelo Branco

Superintendente de Comunicação Social

Profa. Dra. Jacqueline Lima Dourado

Diretor da Editora da UFPI

Prof. Dr. Ricardo Alaggio Ribeiro

CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS – CCHL

Diretor: Prof. Dr. Nelson Juliano Cardoso Matos

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

Coordenador: Prof. Dr. Vítor Eduardo Veras de Sandes Freitas

ENDEREÇO PARA CONTATO

Universidade Federal do Piauí

Campus Universitário Ministro Petrônio Portella

Centro de Ciências Humanas e Letras– CCHL

Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Bairro: Ininga – Teresina – PI

CEP: 64049-550

E-mails: <cienciapolitica@ufpi.edu.br>

Endereço eletrônico: <www.ufpi.br/cienciapolitica>

FICHA CATALOGRÁFICA
Universidade Federal do Piauí
Biblioteca Comunitária Jornalista Carlos Castello Branco
Serviço de Processamento Técnico

Cadernos de Pesquisa em Ciência Política [recurso eletrônico] / Universidade Federal do Piauí. — v. 4, n. 2 (mar., 2015) — . — Dados eletrônicos. — Teresina: UFPI, 2015— . — 17 p.

Sistema requerido: Adobe Acrobat Reader

Modo de acesso: <<http://www.revistas.ufpi/index.php/cadernosdepesquisa>>

ISSN: 2317-286X.

1. Ciência Política. 2. Relações Internacionais. I. Universidade Federal do Piauí - UFPI. II. Título: Cadernos de Pesquisa em Ciência Política

CDD: 320

Cadernos de Pesquisa em Ciência Política– ISSN 2317-286X, v. 4, n. 2, mar. 2015
Revista do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFPI

EXPEDIENTE

Editor Responsável

Prof. Dr. Raimundo Batista dos Santos Junior

Editor Assistente

Prof. Dr. Ricardo Alaggio Ribeiro

CONSELHO EDITORIAL

Profa. Dra. Ana Beatriz Martins do Santos Seraine

Prof. Dr. Cleber de Deus Pereira da Silva

Prof. Dr. Francisco Pereira de Farias

Profa. Dra. Monique Menezes

Prof. Dr. Nelson Juliano Cardoso Matos

Prof. Dr. Ricardo Alaggio Ribeiro

Prof. Dr. Raimundo Batista dos Santos Junior

Prof. Dr. Valter Rodrigues De Carvalho

Prof. Dr. Vítor Eduardo Veras de Sandes Freitas

CAPA

Sammy Lima

EDITORIAÇÃO

José Anchiêta do Nascimento Lima

CADERNOS DE PESQUISA EM CIÊNCIA POLÍTICA

É uma publicação do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFPI com o objetivo de divulgar o resultado de pesquisas desenvolvidas por professores e alunos desse programa. Visa, então, a estimular o debate entre pesquisadores das áreas de Ciências Sociais através da difusão de ideias e informações balizadas.

MECANISMOS DE COORDENAÇÃO FEDERATIVA

O Caso do Programa Bolsa Família

RAIMUNDO BATISTA DOS SANTOS JUNIOR*

MAILSON RODRIGUES DE OLIVEIRA†

ANANDA MARQUES‡

SUMÁRIO

1	Introdução	6
2	O programa Bolsa Família e a gestão intersetorial	7
3	Mecanismo de coordenação federativa do programa Bolsa Família (PBF)	10
4	Considerações finais	14
	Referências	16

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1	O papel da União no combate à pobreza	12
----------	---	----

ÍNDICE DE LISTAS

Lista 1	Condições para recebimento dos recursos dos estados	13
Lista 2	Condições para recebimento dos recursos – municípios	14

* Professor do Curso de Bacharelado em Ciência Política, do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFPI e pesquisador do Núcleo de Pesquisas sobre Desenvolvimento e Pobreza (NUDEP).

† Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Piauí e pesquisador do Núcleo de Pesquisas sobre Desenvolvimento e Pobreza (NUDEP).

‡ Graduada em Ciências Sociais pela UFPI, Mestra em Ciência Política pela mesma instituição.

RESUMO

A Ciência Política brasileira tem sido cenário de intensos debates sobre as relações intergovernamentais, principalmente no que se refere à necessidade de uma gestão mais eficiente e uma maior racionalização da administração de políticas sociais. O presente trabalho analisa como os mecanismos institucionais de gestão intersetorial do Programa Bolsa Família (PBF) contribuem para o exercício de coordenação federativa por parte da União sobre os demais entes subnacionais. Para isso, a União conta com três instituições que são fundamentais para o funcionamento do programa: o Ministério de Desenvolvimento Social (MDS), a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc/MDS) e a Caixa Econômica Federal (CEF). Esses são os órgãos responsáveis pela implementação da Política Nacional de Renda de Cidadania, que envolve transferência de renda para as famílias em situação de extrema pobreza. Além disso, a Política Nacional de Renda de Cidadania tem como função gerir as principais iniciativas do governo federal, desde a transferência de renda e fiscalização do cumprimento das condicionalidades por parte das famílias beneficiárias e dos demais entes da federação. Como indícios da coordenação federativa exercida pela União podemos citar os chamados mecanismos de gestão intersetorial: o Índice de Gestão Descentralizada (IGD) e o Cadastro Único (CadÚnico), ambos formulados e fiscalizados pelo governo federal e executados pelas esferas municipais e estaduais.

Palavras-chave: Bolsa Família. Gestão Intersetorial. Coordenação Federativa.

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho analisa como os mecanismos institucionais de gestão intersetorial do Programa Bolsa Família (PBF) contribuem para o exercício de coordenação federativa por parte da União. O Programa foi criado pela Medida Provisória nº 132 de 20 de outubro de 2003 e posteriormente consolidado pela Lei nº 10.836 de 9 de janeiro de 2004 pelo governo de Luís Inácio Lula da Silva. Nas diretrizes do governo Lula o combate à pobreza foi apresentado como um dos pilares de sua gestão (BRASIL, 2003; BRASIL, 2004).

O PBF é um programa de Transferência Condicionada de Renda (PTCR), modelo que se popularizou na América Latina a partir dos anos 2000 por fatores internos a cada país, mas principalmente por influência de organismos internacionais, como ONU e Banco Mundial.

A transferência condicionada pressupõe a imposição de condicionalidades às famílias beneficiadas pelo Programa, geralmente compromissos relacionados à saúde e educação que habilitam o recebimento de renda complementar. As condicionalidades visam a incentivar o acesso aos direitos sociais básicos, propiciando, assim, o desenvolvimento sustentável das famílias que recebem benefícios.

O PBF objetiva combater a pobreza em um sentido multidimensional, isso porque a ideia de pobreza vai além da privação de renda, uma vez que subjaz a noção de capacidades básicas, que, como afirma Amartya Sen (2010), dizem respeito a uma série de elementos que tornam o indivíduo autônomo e competitivo para o mercado. Dessa forma, o programa possui três eixos que objetivam melhorar as condições de vida da população que se encontra em situação de vulnerabilidade social: i) transferência de renda direta que propicia o alívio imediato da pobreza; ii) condicionalidades básicas que reforçam o acesso a direitos sociais (saúde, educação, assistência social); e iii) programas complemen-

tares que buscam o desenvolvimento das famílias de modo que os beneficiados superem a situação de vulnerabilidade (BRASIL, 2014a).

Para o cumprimento desses três elementos, o governo federal se propôs a estabelecer uma gestão descentralizada, categorizada como gestão intersetorial, um modo de organização que permitiria à União, Estados, Municípios e Distrito Federal participar da elaboração e execução do PBF. Inclusive, a ideia de gestão intersetorial está em consonância com a Constituição Federal de 1988, que adotou o federalismo cooperativo: a prerrogativa de que as tomadas de decisão priorizem as bases de cooperação entre as instâncias subnacionais e não a competição.

Entretanto, mesmo que as ações do programa sejam descentralizadas – como, por exemplo, o mapeamento das famílias, fiscalização e ações de bloqueio e desbloqueio do benefício, que são responsabilidade das instâncias subnacionais –, ainda é possível se evidenciar que há uma centralização por parte do governo federal na maioria das ações, como a formulação, legislação, financiamento, dentre outras atividades que são concentradas no âmbito da União, através do Ministério de Desenvolvimento Social (MDS) e da Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SENARC).

O governo federal categoriza a organização do PBF como uma gestão intersetorial, que seria a convergência de esforços de diferentes setores governamentais e não governamentais para planejar e realizar a avaliação de ações integrando os demais entes da federação, tendo a União como orientadora na implementação do programa (BRASIL, 2014b).

Como auxiliar da gestão intersetorial o governo desenvolveu uma infraestrutura tecnoinstitucional (métodos, manuais, legislação e portarias) que possibilita a desconcentração de ações norteadas pelo governo federal.

Concomitante à gestão setorial, a União forjou um processo de coordenação federativa, a saber:

A estruturação de políticas nacionais a partir de princípios de transferência de recursos e descentralização de ações coordenadas pelo governo federal, o qual, em geral, exige contrapartidas dos entes subnacionais, oferece incentivos e promove induções que interferem na distribuição das competências dentro da federação (LOTTA; BITELMAN; GONÇALVES, 2014).

Diante de um desenho institucional que dispõe as instâncias subnacionais como executoras do Programa e a União como centralizadora do planejamento, legislação, financiamento e quaisquer mudanças institucionais de maior relevância, urge a necessidade de investigar os fundamentos de tal organização e os resultados da mesma nas relações de poder intergovernamentais. Parte-se do seguinte problema de pesquisa: a gestão intersetorial promove de fato a descentralização ou seria possível evidenciar um modelo de coordenação federativa no caso do Programa Bolsa Família? A hipótese do trabalho é de que ocorre, na gestão do PBF, a coordenação federativa por parte da União, que centraliza uma série de atividades caracterizadas pela tomada de decisão, enquanto as demais instâncias subnacionais exercem o papel de agentes operacionais na execução do programa.

2 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E A GESTÃO INTERSETORIAL

O Programa Bolsa Família é um programa de transferência condicionada de renda (PTCR) que visa a interromper o ciclo intergeracional de pobreza, através do fomento às capacidades básicas dos indivíduos, principalmente crianças e adolescentes, de modo a possibilitar no futuro a participação dos mesmos no mercado de modo mais competitivo.

Para cumprir com seu objetivo o programa conta com um modelo de gestão intersetorial, que requer a participação de vários setores a fim de combater a inóxia de forma efetiva, tendo a União como norteadora das ações do programa.

São vários os fundamentos da gestão intersetorial que contribuem para a coordenação federativa, dentre eles o próprio modelo de federalismo cooperativo estabelecido pela Constituição Federal de 1988. E, como afirma Fernando Abrucio (2005, p. 41), o federalismo cooperativo é um dos balizadores do processo de descentralização política brasileiro, tendo efeitos na dinâmica eleitoral, na reforma do Estado e no próprio desenho de políticas sociais.

Entretanto, essa estrutura federativa cooperativa que objetiva compartilhar ações entre União e as instâncias subnacionais não significou a total eliminação de conflitos entre os entes da federação. Isso porque, mesmo tendo ações compartilhadas, há um elemento presente que é resultado da coexistência de instâncias autônomas; o sistema mesmo tendo a função de promover cooperação possui um caráter conflituoso quando as competências de cada ente não estão bem delineadas (ABRUCIO, 2005; BAGIO, 2012).

A competência dos três níveis de governo está dividida em dois eixos: exclusivas e concorrentes. As primeiras são de responsabilidade apenas do poder central. Já as últimas são divididas com os outros entes, sendo essas as principais geradoras de relações intergovernamentais, pois estão ligadas diretamente aos serviços públicos (em especial à área social) que podem ser responsabilidade da União, dos estados e dos municípios. As competências concorrentes, ao invés de promover a cooperação entre o governo central e os entes subnacionais, têm causado intensos debates quanto às responsabilidades de cada esfera sobre determinados serviços públicos.

Esse debate fica mais evidente quando se trata das políticas sociais de combate à pobreza, pois são programas com um caráter emergencial, que dizem respeito principalmente ao acesso de determinados segmentos populacionais a serviços públicos básicos (como saúde, educação, saneamento, assistência social), seja pela ausência do serviço ou dificuldades em obtê-lo. São famílias por todo o país que, devido a uma série de problemas estruturais, são impedidas de exercer um modo de vida compatível com suas necessidades básicas (MAURIEL, 2013, p. 86).

Assim, as situações emergenciais requerem políticas e programas sociais que exigem uma estrutura de gerenciamento diferenciado. Inclusive, em muitos casos, requer a alteração de aspectos específicos do federalismo cooperativo, pois é um modelo que se encontra em construção e vem sendo desenvolvido em etapas. Como afirma Aspásia Carmargo (2011), o modelo (de federalismo cooperativo) de fato é descentralizado, mas, em alguns casos, gera problemas que só são expostos no decorrer das mudanças e desenvolvimento de uma agenda de prioridades nacionais. A autora aponta ainda que o modelo federalista conta com micropactos, instrumentos utilizados para solucionar os conflitos que surgem com a modificação da agenda de políticas econômicas e sociais do país.

Assim, é possível afirmar que a saída encontrada pelo governo federal foi criar um modelo de gestão que não tivesse impacto sobre as áreas de política fiscal, mas que auxiliasse na gestão de programas sociais mais eficientes. O modelo em questão é a gestão intersetorial, que dá poder ao governo central para formular e legislar as ações dos estados, municípios e Distrito Federal como executores do PBF.

As ações de importância política estão concentradas no âmbito da União, através do Ministério de Desenvolvimento Social (MDS) e da Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SENARC). Dessa forma, o PBF, visando a superar problemas encontrados pelas limitações da sua estrutura federalista e também buscar meios de superar problemas oriundos da tradição de programas sociais anteriores, instituiu um modelo de gestão que conta com a participação de diferentes setores do governo e até mesmo da sociedade civil, de modo que os conflitos entre as instâncias subnacionais sejam solucionados.

O Ministério de Desenvolvimento Social foi criado em janeiro de 2004 para promover a inclusão social, a segurança alimentar, a assistência integral e uma renda mínima

de cidadania às famílias que vivem em situação de pobreza. Para isso, o ministério implementou inúmeros programas e políticas públicas de desenvolvimento social, além de realizar a gestão do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e auxiliar a gestão de outras secretarias.

É por meio de programas de transferência como o PBF que o governo federal vem atuando de modo coordenado sobre as mais diversas ações, principalmente aquelas relacionadas às áreas de educação, saúde e assistência social. Porém essa coordenação encontrou uma série de dificuldades devido aos municípios e estados possuírem autonomia política e econômica.

O PBF é resultado de uma lei extraordinária, mas encontrou na sua implementação uma série de dificuldades, pois a transferência de renda não é uma forma de proteção social prevista na Carta Magna do país, o que torna facultativa a adoção do mesmo pelos entes subnacionais. Dessa forma, o Governo Federal criou uma legislação infraconstitucional, que está abaixo da Constituição e que objetiva complementá-la, principalmente no que diz respeito às políticas de combate à pobreza, criadas posteriormente à instituição do sistema de proteção social da Constituição Federal de 1988, como é o caso de todos os programas dos anos de 1990 e agora do PBF.

A solução infraconstitucional do Governo Federal foi a criação de pactos de adesão, um mecanismo de incentivo às instâncias subnacionais na adoção do programa. Eles formalizam as ações do município perante a União, auxiliam os gestores municipais quanto aos procedimentos e informações do programa e têm por incentivos os recursos técnicos e financeiros oferecidos aos estados e municípios que aderirem ao programa.

Os municípios são entes autônomos, de acordo com a Constituição Federal de 1988. Assim, não podem ser obrigados a aderir a um determinado programa. Entretanto, ao assinar o pacto de adesão, se colocam sob as orientações da União e estão sujeitos às sanções estabelecidas pela mesma no objetivo de tornar a execução do programa mais eficiente. O termo de adesão sistematiza as ações e compromissos assumidos pelas instâncias locais responsabilizando-as pela gestão do programa no âmbito do seu território. Cabe ao gestor local fazer as inscrições das famílias e mapear aquelas que se encontram em situação de extrema pobreza. É ainda responsabilidade dele ações como bloqueio e desbloqueio do benefício ou cancelamento, conforme o estabelecido pela legislação.

Além disso, o município é um canal de comunicação entre a União e a esfera estadual. Isso significa que ele deve articular as ações entre o Governo Federal e os estados, fornecendo as informações necessárias sobre as famílias, para a verificação do cumprimento das condicionalidades impostas pelo programa. O termo de adesão ainda estabelece que os municípios devem acompanhar principalmente as famílias em situação de vulnerabilidade. Para isso, o Governo Federal impõe parcerias com órgãos governamentais e não governamentais, principalmente quando se trata da oferta e implementação de programas complementares, ações relacionadas à alfabetização, capacitação profissional e geração de emprego, fortalecendo as capacidades básicas dos indivíduos, desenvolvendo as potencialidades dos municípios e promovendo o desenvolvimento sustentável.

Para que os municípios cumpram os pressupostos estabelecidos pelo termo de adesão e operacionalizem as ações definidas pelo Governo Federal, são estabelecidos mecanismos de coordenação municipal, ou seja, uma infraestrutura de gestão que conte com a participação da sociedade e instâncias de controle social. As instâncias de controle social são um recurso utilizado pelos cidadãos para auxiliar o município na fiscalização e mapeamento, no monitoramento e no controle das ações da administração pública no que diz respeito às políticas sociais, um importante fator de fortalecimento da cidadania. Enquanto instrumentos instituídos formalmente pelos prefeitos no ato de adesão do programa, visam a garantir o espaço de participação dos cidadãos no acompanhamento do Programa, de modo a assegurar os interesses da sociedade.

Esse recurso é um mecanismo de parceria entre Estado e sociedade, que possibilita o compartilhamento de responsabilidades entre entes não governamentais e governa-

mentais, proporcionando uma maior transparência na cessão de recursos e eficiência nos gastos públicos. Porém, ainda que exista, esse é um instrumento pré-estabelecido pela União, principal norteadora e formuladora das ações do programa, responsável ainda pela capacitação dos gestores locais na condução de tal instrumento.

Nessa lógica, ao cumprir o estabelecido pelo termo de adesão, o município torna-se elegível para o recebimento de recursos por parte da União e também se torna sujeito a sanções estabelecidas pela mesma em casos de não cumprimento dos acordos estabelecidos no termo, que vão desde a rescisão temporária até a investigação das irregularidades e exclusão total do programa. Na assinatura do termo, o poder central também assume certas responsabilidades com essas instâncias locais, como financiamento, infraestrutura técnica e operacional e capacitação dos membros envolvidos na gestão municipal.

Dessa forma, a União é o principal coordenador das ações do programa Bolsa Família, que não ficam restritas ao âmbito municipal. As ações do poder central se estendem aos estados. As instâncias estaduais têm o papel de fornecer apoio técnico às municipais, que envolvem o desenvolvimento de estratégias que visem a facilitar o acesso das famílias aos serviços públicos oferecidos, além da função de capacitar e subsidiar o trabalho dos municípios.

Outras responsabilidades dos estados são a realização de atividades de capacitação, atualização cadastral e operacionalização do sistema; a identificação, acompanhamento e apoio na resolução dos problemas relacionados à gestão do Cadastro Único no município; auxílio à condução de ações de cadastramento de populações tradicionais e específicas; apoio na identificação e no cadastramento da população extremamente pobre no âmbito da estratégia da busca ativa. Ou seja, a fomentação de uma infraestrutura que objetiva fornecer maior eficiência à gestão do Cadastro Único (BRASIL, 2012).

Quando essas instâncias tornam-se elegíveis, o poder central também assume responsabilidades através do Ministério de Desenvolvimento Social, cujas principais funções são coordenar, acompanhar, supervisionar e definir estratégias de acompanhamento do PBF. Ainda cabe ao Governo Federal, através dos seus instrumentos de coordenação, regulamentar, instrumentalizar e elaborar normas sobre os procedimentos operacionais. Além dessas funções operacionais, a União apoia financeiramente estados e municípios e o Distrito Federal, já que essas são as instâncias que realizam atividades de cadastramento para fornecimento e manutenção de dados de melhor qualidade.

A gestão intersetorial do PBF procura conjugar esforços entre os entes federativos, entretanto é possível constatar que as ações que dizem respeito à tomada de decisão (formulação, planejamento e financiamento) estão centradas no âmbito da União. É ela que repassa recursos financeiros e orientações de caráter técnico e legislativo para estados e municípios, sendo ela a entidade norteadora do programa.

3 MECANISMO DE COORDENAÇÃO FEDERATIVA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF)

Para que a gestão intersetorial funcionasse conforme o estabelecido pelo Governo Federal foram instituídos mecanismos que deveriam nortear as ações das instâncias subnacionais. São ferramentas que aliam tecnologia aos princípios de transferência de recursos e descentralização orientadas pela União (LOTTA; BITELMAN; GONÇALVES, 2014). Para inibir os conflitos intergovernamentais nas esferas subnacionais são oferecidos incentivos que alteram o desenho do modelo cooperativo, evidenciando a coordenação federativa na implementação do PBF.

A afirmação de que ocorre coordenação federativa na administração do PBF é atestada pela legislação vigente, por manuais e demais materiais de capacitação e pela utiliza-

ção de determinados *softwares* de gestão. Todos esses instrumentos transferem responsabilidades operacionais aos estados e municípios, enquanto a União centraliza o controle das ações de modo que os conflitos oriundos da divisão de competências do pacto federativo brasileiro são amenizados.

Como parte das responsabilidades na operacionalização do programa Bolsa Família foi repassada aos municípios, houve o desdobramento de uma série de problemas resultantes do desenho institucional do federalismo brasileiro adotado na Constituição Federal de 1988. Apesar do compartilhamento das ações entre os entes federados é possível observar divergência nas ações, principalmente quando se trata da área social, já que essas são de responsabilidade tanto do município quanto do estado, havendo, assim, conflitos, dualidade de competências e competitividade entre esses ententes.

Entre as dificuldades encontradas na implementação do programa está um elemento que é da gênese do federalismo. Ele (federalismo) procura sanar os problemas de heterogeneidade de competências e da autonomia dos municípios. Mas o federalismo brasileiro não conseguiu ainda se aproximar do modelo de cooperação estabelecida pela Carta Magna. A atual estrutura tem gerado intensos debates, principalmente quando se trata das ações de compartilhamento de política públicas (ABRUCIO, 2005).

Assim, as principais estratégias de combate à pobreza, como a distribuição de benefícios, condicionalidades e programas complementares, foram desenhadas levando-se em consideração as idiosincrasias do sistema federal brasileiro. Nas estratégias de combate à inóxia o governo federal assume responsabilidade central, pois é quem coordena as principais ações do PBF, dispõe dos recursos financeiros, aplica sanções etc.

Por essa lógica, a coordenação do governo federal assenta-se em relações multidimensionais que procuram ir além da transferência de renda. In limine, a União desenvolveu canais que buscam cingir coordenação federativa com combate à inóxia e às vulnerabilidades sociais.

A coordenação das instituições do programa está aliada a um constante aperfeiçoamento dos *softwares* e à formulação de manuais que direcionam as principais estratégias de combate à pobreza. Assim, a União estabelece quais suas responsabilidades e das instâncias subnacionais na aplicação de recursos no combate à inóxia. Conforme o [Quadro 1](#) (p. 12), é possível visualizar as ações da União quando se trata da gestão de combate à pobreza.

A coordenação das transferências de benefícios está centrada no âmbito da União, tendo os estados e municípios como operadores. Segundo os critérios desse tipo de coordenação, a função dos estados é apenas estimular os municípios a participarem do programa, fornecendo as informações e apoio técnico aos agentes municipais no intuito de que a prestação do serviço público seja de qualidade.

No modelo de gestão implantado pelo Governo Federal através do Programa Bolsa Família, os municípios são os principais responsáveis pela relação direta com as famílias beneficiadas. Como essa instância está mais próxima da população é ela a responsável por identificar o perfil socioeconômico e verificar as condicionalidades, tendo também a responsabilidade de relatar as possíveis mudanças no perfil das famílias após a inserção no programa.

Os municípios auxiliam ainda os estados na capacitação de profissionais no âmbito local. Para isso, o município deve realizar o credenciamento dos gestores no Sistema de Gestão dos Benefícios (SGB). Isso é fundamental para que o estado possa realizar as atividades de capacitação dos conselhos e gestores do programa.

A coordenação federativa ainda perpassa as condicionalidades do programa no que diz respeito às contrapartidas do poder público que intentam promover o comprometimento dos atores públicos em fornecer uma infraestrutura adequada para que as famílias cumpram com as condicionalidades referentes à saúde, educação e assistência social para o recebimento de renda. Foi feita uma parceria entre o MDS, o Ministério da Saúde (MS)

Quadro 1: O papel da União no combate à pobreza

Esfera de governo	Responsabilidade na gestão de benefícios
UNIÃO	Através do MDS a Senarc tem a responsabilidade na elaboração de normas e regulamentos. Ainda tem funções como capacitação dos agentes responsáveis pelas atividades da gestão de benefícios e dos membros das instâncias de controle social. Embora as normas sejam criadas em parceria com as demais esferas dos governos, o poder central centraliza a maior parte das ações.
	Outra função primordial da Senarc é promover melhorias e fomentar a utilização do Sistema de Gestão de Benefícios por parte dos gestores municipais, coordenadores estaduais, membros das instâncias de controle social e integrantes da Rede Pública de Fiscalização do PBF, com vistas à eficiência, eficácia e transparência das ações. Dessa forma, o Sistema de Gestão de Benefícios propicia ao governo federal instrumentos de monitoramento e avaliação das ações dos demais participantes, assim como subsidia eventuais investigações de denúncias de irregularidades referentes à má gestão local do Programa.
	Por fim, cabe ressaltar que os Ministérios da Saúde e da Educação também desempenham importantes papéis na gestão de benefícios, no cumprimento das condicionalidades, já que esta é uma das condicionalidades impostas aos beneficiados para o recebimento da renda.

Fonte: Elaborado pelos autores, a partir dos dados do Ministério de Desenvolvimento Social (2012).

e da Educação (MEC) no sentido de melhorar a fiscalização dos entes subnacionais na promoção dos direitos básicos dos cidadãos.

Dessa forma, o poder central tem a responsabilidade de promover a articulação intersetorial e supervisionar as ações dos demais entes governamentais promovendo o acompanhamento das condicionalidades. Ao Ministério de Desenvolvimento Social cabe capacitar os responsáveis técnicos, ou seja, gestores municipais e estaduais nas áreas da saúde e educação, sendo que essas são realizadas em parceria com os Ministérios da Saúde e da Educação.

Com a parceria dos três ministérios a União tem a função de fiscalizar se as famílias estão cumprindo com as condicionalidades impostas pelo Programa, de acordo com a oferta de serviços por parte dos estados e municípios. Assim, em casos de descumprimento há o encaminhamento da lista de famílias “inadimplentes”. Dependendo do caso, sanções podem ser tomadas. Essas vão da advertência, bloqueio e até cancelamento, conforme a frequência dos alunos (BRASIL, 2015).

Por outro lado, a coordenação federativa está relacionada ao desenvolvimento de programas complementares, com o intuito de articular as ações que criem oportunidades para que os membros das famílias beneficiadas possam desenvolver suas capacidades básicas.

Enquanto a União detém a maior parte das ações, os estados têm a responsabilidade de estabelecer, implementar, orientar e formular programas em nível estadual, além de incentivar que os municípios façam a articulação entre programas complementares.

Espera-se também que seja facilitado o acesso das famílias em situação de vulnerabilidade social aos programas. Para isso, o estado deve articular-se com as demais secretarias estaduais, organizações não governamentais e dos municípios. A essa instância cabe ainda promover ações que viabilizem a gestão intersetorial de políticas públicas de combate à pobreza nos estados e estabelecer parcerias para a oferta de Programas Complementares (BRASIL, 2009, p. 12).

Aos municípios cabe a responsabilidade de estabelecer estratégias que orientem a formulação e implementação de Programas Complementares ao Programa Bolsa Família. Dessa forma, as instâncias locais (município) articulam-se com outros órgãos e com os demais setores da sociedade, no entanto essas articulações devem estar de acordo com o programa em nível federal e estadual (BRASIL, 2009, p. 13).

Por conseguinte, diante de relações intergovernamentais tão complexas, o governo conta com um instrumento de coordenação bastante eficiente: o Índice de Gestão Descentralizada (IGD-M), um mecanismo que mostra a qualidade das ações dos entes da federação. Isso ocorre por meio da aferição do alcance cadastral, da qualidade da cobertura do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (BRASIL, 2014, p. 15).

É com base nesse mecanismo que o Ministério de Desenvolvimento Social repassa recursos para estados e municípios e a União procura incentivar o aprimoramento da qualidade da gestão estadual e municipal, pois ele regula as ações desses entes de modo a “incentivar boas condutas de gestão”, ou seja, que evitem o desperdício de recursos financeiros (BRASIL, 2015).

Além do IGD-M o governo utiliza o Índice de Gestão Descentralizada Estadual (IGD-E) para fiscalizar se os recursos destinados ao Bolsa Família estão sendo aplicados corretamente. O IGD-M e o IGD-E têm o objetivo de fiscalizar a aplicação do Programa, sendo que um e outro apresentam instrumentos que auxiliam a União a coordenar as ações. Atualmente é considerado, juntamente com o Cadastro Único, uma importante ferramenta na gestão, promovendo conexões e cooperação entre as instâncias subnacionais.

Assim, com o IGD-M e o IGD-E a União pode verificar se os municípios e estados são elegíveis ao recebimento de recursos financeiros e se estes estão cumprindo as condicionalidades impostas pelo Programa.

Lista 1: Condições para recebimento dos recursos dos estados

Condições para recebimento dos recursos dos estados
<input type="checkbox"/> Aderirem, formalmente, ao PBF;
<input type="checkbox"/> Designarem, formalmente, coordenador estadual responsável pela gestão do PBF no estado;
<input type="checkbox"/> Atinjam o valor mínimo de 0,6 (seis décimos) no cálculo do Fator de Operação (Fator I \geq 0,6);
<input type="checkbox"/> Tenham composto a Coordenação Intersetorial do PBF com, pelo menos, os representantes das áreas do Governo Estadual de Assistência Social, Educação, Saúde, Planejamento e Trabalho (Fator III = 1);
<input type="checkbox"/> Estejam em dia com o lançamento da comprovação de gastos no SUASWeb (Fator IV = 1); e
<input type="checkbox"/> Estejam em dia com a aprovação total da comprovação de gastos (Fator V = 1);

Fonte: Ministério de Desenvolvimento Social (2015).

Lista 2: Condições para recebimento dos recursos – municípios

Condições para recebimento dos recursos – municípios

- Aderir formalmente ao PBF
- Atinjam o valor mínimo de 0,55 no cálculo do Fator de Operação tendo, além disso, o valor mínimo de 0,2 em cada uma das quatro taxas que o compõem;
- Estejam, em dia, com a apresentação da comprovação de gastos (Fator de Apresentação = 1);
- Estejam, em dia, com a aprovação total da comprovação de gastos (Fator de aprovação = 1)

Fonte: Ministério de Desenvolvimento Social (2015).

Ao cumprirem as metas e os elementos listados, os estados e municípios tornam-se elegíveis para continuar a receber os benefícios, para gestão do programa e auxiliar no combate à pobreza de suas localidades¹. Contudo, se os entes da federação não atingirem ou não cumprirem as metas estabelecidas pelo governo federal, poderão ter o repasse dos recursos interrompido até a regularização de suas situações, não recebendo os recursos dos meses em que houve a interrupção.

Conforme observado, a União vem centralizando a maioria das ações do programa Bolsa Família. Prova disso é o desenho institucional que, além de contar com uma cooperação interministerial, conta ainda com uma cooperação interfederativa em que a União estipula a maioria das ações das demais instâncias subnacionais que são controladas pelos mecanismos de coordenação federativa. A centralização fica mais evidente quando analisamos as funções tanto do estado e do município, que são preestabelecidas pela Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SENARC) e pelo Ministério de Desenvolvimento Social.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do que foi exposto, é possível constatar que a gestão do PBF é coordenada pela União, a partir de mecanismos de coordenação federativa. Essa coordenação tem a intenção de tornar mais eficiente e efetiva a atuação pública no combate à pobreza.

Sendo a pobreza um fenômeno multidimensional, é de fato necessário que seu combate seja além da transferência de renda ou capacitação profissional. Tais ações devem estar aliadas a mecanismos institucionais fortes que, de fato, contribuam para o desenvolvimento de capacidades humanas e à parceria entre Estado e Sociedade Civil, pois políticas com mecanismos insuficientes podem contribuir, contrariamente, para o fortalecimento do ciclo de pobreza. A coordenação federativa, através da gestão intersetorial, é, nesse caso, uma solução encontrada pelo governo brasileiro.

Além disso, os mecanismos de coordenação federativa devem contar cada vez mais com instrumentos tecnológicos capazes de mapear as famílias e as desigualdades regionais. Assim, a coordenação federativa vai muito além da centralização de recursos financeiros; ela passa por um processo de modernização.

¹ Para melhores informações sobre o funcionamento do Índice de Gestão Descentralizada, estadual e municipal, com funcionamento, composição, fórmulas que calculam a composição do índice, sugiro a leitura do manual de Índice de Gestão Estadual (IGD-E) e Municipal (IGD-M). Neles está disposto o desenho institucional e composição do mesmo.

Outro aspecto da coordenação está no fato de essa superar os problemas enfrentados na implantação de sistemas de proteção social, como a autonomia dos estados e municípios, inicialmente geradora de conflitos e competições. Essas instâncias subnacionais prezam por sua autonomia administrativa, política e fiscal. Aderir a um programa com alta centralização era encarado como uma ameaça em potencial. Entretanto, com esse modelo de gestão é possível receber auxílio da União, combatendo a inópia sem que tal modelo ofereça riscos para sua autonomia.

MECHANISMS OF INTERSECCIONAL MANAGEMENT

the Family Stipend Program case

RAIMUNDO BATISTA DOS SANTOS JUNIOR

MAILSON RODRIGUES DE OLIVEIRA

ANANDA MARQUES

ABSTRACT

Brazilian Political Science has staged several heating debates on intergovernmental relations, chiefly as regards the need for a more efficient management and a larger rationalization for controlling social policies. This work analyzes how the institutional mechanisms of intersectoral management of the Family Stipend Program [*Bolsa Família*] contribute to the federal coordination exercise from the Government over the remainder subnational entities. For that, the Government has three fundamental institutions for a good performance of the program: the Ministry of Social Development (MDS), the National Secretariat for Citizenship Income (Senarc/MDS) and the Federal Savings Bank (CEF). These are the bodies responsible for implementing the National Policy of Citizenship Income, which involves cash transfer to the extremely poor families. Furthermore, the National Policy of Citizenship Income aims to manage the major initiatives of the Federal Government, from cash transfer to supervision of compliance with the compromises from the beneficiary family and the other entities of the country. As indications of the federal coordination exercised by the Government, we can cite the so-called mechanisms of intersectoral management: the Decentralized Management Index (IGD) and the Unique Database (CadÚnico), both formulated and overseen by the Federal Government and executed by the municipal and state powers.

Keywords: *Bolsa Família*. Intersectoral management. Federal coordination.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Rev. Sociol. Polít. Curitiba*, v. 24, p. 41-67, jun. 2005.

- Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n24/a05n24.pdf>>. Acesso em: 2 fev. 2016.
- BAGGIO, Roberta Guimarães. *Federalismo no contexto de nova ordem global: perspectiva de (re) formulação da federação brasileira*. Curitiba: Juruá, 2012.
- BRASIL. *Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm, acesso>. Acesso em: 3 abr. 2016.
- BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Manual de Gestão do Cadastro único para Programas Sociais do Governo Federal*, Brasília, 2012.
- BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Bolsa Família beneficia mais de 13 milhões famílias de baixa renda. 2014a
- BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Informe Bolsa Família*, Brasília, 2014.
- BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Bolsa Família*. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia.2015a>>. Acesso em: 2 fev. 2016.
- BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Manual de gestão do cadastro único para programas sociais do governo federal. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/biblioteca/secretaria-nacional-de-renda-de-cidadania-senarc/manuais/manual-de-gestao-do-cadastro-unico-para-programas-sociais-do-governo-federal/arquivos/Manual%20do%20Cadastro%20Unico.pdf/download>>. Acesso em: 16 fev. 2012.
- BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Programas Complementares*, Brasília, 2009.
- BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Manual de Gestão do Programa Bolsa Família*, Brasília, 2015.
- BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Informe Bolsa Família Nº 436*. 16 de outubro de 2014. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/informes/informe-gestores/Informe%20436%20Intersectorialidade.pdf>>. Acesso em: 16 fev. 2014b.
- BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro 2003*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas_2003/132.htm>. Acesso em: 2 fev. 2016.
- CAMARGO, Aspásia. Federalismo cooperativo e o princípio da subsidiariedade: notas sobre a experiência recente do Brasil e da Alemanha. In: CARNEIRO, José Mário Brasiense; HOFMEISTER, Wilhelm (Org.). *Federalismo na Alemanha e no Brasil*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2011.
- LOTTA, Gabriela Spanghero; BITELMAN, Marina; GONÇALVES, Renata. A coordenação federativa de políticas públicas: uma análise das políticas brasileiras nas últimas décadas. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 19, n. 64, jan./jun. 2014. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/5817/25223>>. Acesso em: 2 fev. 2016.
- MAURIEL, Ana Paula Ornellas. Desenvolvimento, pobreza e políticas sociais. *Em pauta*, n. 31, v. 11, Rio de Janeiro, 2013.
- SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.