

Coutinho, Diogo R.

Working Paper

Capacidades estatais no programa bolsa família: O desafio de consolidação do sistema único de assistência social

Texto para Discussão, No. 1852

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Coutinho, Diogo R. (2013) : Capacidades estatais no programa bolsa família: O desafio de consolidação do sistema único de assistência social, Texto para Discussão, No. 1852, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/91171>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

1852

TEXTO PARA DISCUSSÃO

CAPACIDADES ESTATAIS NO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: O DESAFIO DE CONSOLIDAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Diogo R. Coutinho

CAPACIDADES ESTATAIS NO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: O DESAFIO DE CONSOLIDAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL*

Diogo R. Coutinho**

* O autor agradece a Alexandre Gomide, Roberto Pires, Ronaldo Coutinho Garcia, Renata Bichir e Mario Schapiro, bem como aos demais participantes e bolsistas do projeto Fortalecimento das Capacidades Jurídicas para o Desenvolvimento Nacional (Chamada Pública PNPD nº 100/2011 do Ipea), pelos comentários e críticas a versões preliminares deste texto e pelo rico diálogo. Agradece também a Flávia Annenberg, pós-graduanda na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP), o competente suporte de pesquisa e as importantes sugestões e críticas que fez e, ainda, aos seguintes gestores do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que gentil e prontamente concederam entrevistas em julho de 2012: Letícia Bartholo, Bruno Câmara, Denise Ratmann Arruda Colin, Celso Corrêa, Cláudia Regina Baddini Curralero, Paulo Jannuzzi, Luis Henrique Paiva e Daniel Ximenes.

** Professor da Faculdade de Direito da USP e pesquisador do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP).

Governo Federal

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República**
Ministro interino Marcelo Côrtes Neri



Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Marcelo Côrtes Neri

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

**Diretor de Estudos e Relações Econômicas
e Políticas Internacionais**
Renato Coelho Baumann das Neves

**Diretor de Estudos e Políticas do Estado,
das Instituições e da Democracia**
Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

**Diretor de Estudos e Políticas
Macroeconômicas**
Cláudio Hamilton Matos dos Santos

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais,
Urbanas e Ambientais**
Rogério Boueri Miranda

**Diretora de Estudos e Políticas Setoriais
de Inovação, Regulação e Infraestrutura**
Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais
Rafael Guerreiro Osorio

Chefe de Gabinete
Sergei Suarez Dillon Soares

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação
João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>
URL: <http://www.ipea.gov.br>

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2013

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica
Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: H53; H55; H75; H77; I38; O10.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

APRESENTAÇÃO

1 INTRODUÇÃO7

2 A NOVA INSTITUCIONALIDADE DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL10

3 O ARRANJO POLÍTICO-INSTITUCIONAL DO PBF: CAPACIDADES TÉCNICAS
E POLÍTICAS19

4 CONCLUSÕES37

REFERÊNCIAS39

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR43

SINOPSE

Por meio de uma abordagem centrada na análise de arranjos político-institucionais criados para implementar políticas de desenvolvimento no contexto democrático pós-1988, este trabalho utiliza as categorias de capacidades técnico-administrativas (associadas à dimensão de efetividade) e capacidades políticas (associadas à dimensão de legitimidade) para descrever o Programa Bolsa Família (PBF) em sua interação com o campo da assistência social. Discute como se relacionam tais capacidades no plano concreto de implementação do programa, apontando o fato de que, no âmbito local (a “ponta”), o PBF confunde-se, de modo significativo, com a estrutura da assistência social, a despeito de, no plano federal (o “topo”), ambas as políticas contarem com estruturas de gestão distintas e relativamente autônomas. Nesse contexto, traz o argumento de que, no processo de consolidação do Sistema Único de Assistência Social (Suas), o aprofundamento da articulação entre o PBF e a assistência social constitui-se em um desafio relevante e premente, sendo os casos dos conselhos municipais de assistência social (CMAS) e as conferências nacionais de assistência social apresentados como exemplos de como capacidades técnico-administrativas podem ajudar a forjar e institucionalizar capacidades políticas e vice-versa.

Palavras-chave: Programa Bolsa Família; assistência social; Suas; capacidades estatais; intersetorialidade e orquestração institucional.

ABSTRACTⁱ

In a slow process marked by authoritarian moments, regressive effects, bureaucratic insulation, centralized arrangements and cronyism, since the 1930s Brazil has been building its Welfare State. In the wake of struggles and political clashes for ensuring rights and reviving democracy, the Constitution of 1988 brought about an important shift, as it established economic and social rights and outlined a new legal and institutional framework for social policies. Among other provisions, the 1988 Constitution also established specific guidelines for the social assistance field (i.e., a non-contributory universal policy intended to meet basic needs based on the offer of public services and payment of income). Early in the decade of 2000, concurrently with the construction

i. *The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's editorial department.*
As versões em língua inglesa das sinopses (*abstracts*) desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.

of the new social assistance system, the Bolsa Família program (PBF) was created and launched. Compared to the track record of the Brazilian social policies, PBF adopted new management arrangements, instruments and methods and has accounted for a portion of the equity gains (reduced poverty and inequality) experienced in the 2000 decade.

This paper analyzes the PBF from the point of view of its political and institutional arrangement - that is, the set of rules, organizations and processes that define the way stakeholders and interests are coordinated in the implementation of a specific public policy. In particular, it considers the program from the perspective of its dynamic relationship with the social assistance field, discussing the connection between the political and institutional arrangements of these two policies “at the end” (i.e., at a local level) and on the “top” (i.e., at a federal level). To that end, it draws on the categories of administrative capabilities (associated to the dimension of effectiveness) and political capabilities (associated to the dimension of legitimacy) and gets input from interviews with officials from the Ministry of Social Development and Fight Against Hunger (MDS). The underlying assumption is that the PBF has an ambivalent relationship with the social assistance policy - this is because although it presents a very peculiar institutional arrangement, as well as an independent legal framework, PBF assumes a hybrid nature at the local level, with social assistance and its subdivisions, especially in small and underprivileged towns (the vast majority in Brazil). Therefore, PBF largely depends on the social assistance framework so that it can be organized and institutionalized in most Brazilian cities, although it is quite distant from the social assistance framework at the federal level of management (the “top”). In conclusion, I argue that in the process of consolidation of the Brazilian System of Social Assistance (SUAS), stronger coordination and synergies between the PBF and the field of social assistance demand further attention, and are translated into significant challenges. Examples taken from the city councils of social assistance and national conferences of social assistance are then discussed to show how technical and administrative capabilities can reinforce each other and help institutionalizing policies.

Keywords: Brazil; Bolsa Família Program; social assistance; state capacities, inter-sectorial coordination and policy orchestration.

APRESENTAÇÃO

Este texto integra o conjunto de produtos da pesquisa *Estado, democracia e desenvolvimento no Brasil contemporâneo: arranjos institucionais de políticas críticas ao desenvolvimento*, realizada por meio da colaboração de técnicos do Ipea e de pesquisadores de universidades brasileiras e estrangeiras.¹ A pesquisa tem como objetivo analisar os arranjos político-institucionais de políticas públicas representativas dos atuais esforços do governo em promover o desenvolvimento. Os estudos de caso envolvem: o programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV); o projeto de transposição e revitalização do Rio São Francisco; o projeto da Hidrelétrica de Belo Monte; as iniciativas de revitalização da indústria naval; o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB); o Programa Brasil Maior (PMB); o Programa Bolsa Família (PBF); o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC). Além desses, a pesquisa elegeu também como objeto de análise o papel das empresas estatais como agentes de formulação e implementação de políticas de cunho desenvolvimentista, sobretudo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e da Petrobras. Ao analisar como se constituem os arranjos de implementação dessas políticas e seus efeitos sobre os resultados observados, pretende-se ampliar a compreensão sobre a ação do Estado no Brasil atual, extraíndo-se subsídios para a inovação institucional da gestão das políticas públicas no atual contexto democrático brasileiro. Ao todo são doze *Textos para Discussão* publicados ao longo do ano de 2013.

1 INTRODUÇÃO

Em um processo lento, marcado por períodos autoritários, efeitos regressivos e insulamento burocrático, assim como por arranjos institucionais centralizadores e por práticas clientelistas, o Brasil vem, desde a década de 1930, construindo seu Estado de Bem-Estar Social. Na esteira das lutas e embates políticos pela garantia de direitos e pela redemocratização, a Constituição de 1988 (CF/1988) marcou, nesse percurso, uma importante inflexão ao enunciar direitos econômicos e sociais e ao estruturar, em linhas gerais, um novo arcabouço jurídico-institucional para a política social. Entre outras coisas, a nova carta criou e definiu as linhas mestras do campo da assistência social no país.

1. A pesquisa é coordenada por Alexandre A. Gomide e Roberto R. C. Pires, técnicos de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

A partir da década de 1990, ações de política pública previstas na CF/1988 como obrigações positivas (isto é, obrigações de fazer) do Estado começaram a tomar corpo em vários campos, o que permitiu que certos direitos passassem a adquirir, de forma paulatina, maior grau de eficácia ou efetividade social como resultado de medidas de implementação disciplinadas por normas infraconstitucionais. Nesse cenário, novas instituições de política social passaram a conviver com organizações, regras e hábitos políticos antigos. Na década de 2000, por conta de uma somatória de fatores cujo saldo é redistributivo, o país passou a experimentar uma – até então desconhecida – redução sustentada da desigualdade, da pobreza e da miséria.

Nesse percurso e em paralelo à construção do arcabouço da assistência social, estruturou-se e consolidou-se o PBF. Comparando-o ao padrão anterior de política social, pode-se dizer que o PBF adotou novos arranjos, instrumentos e métodos de gestão e que vem contribuindo com uma parcela importante dos “ganhos de equidade” experimentados na última década. Diante disso, a despeito da desigualdade, da pobreza e da miséria ainda saltarem aos olhos no Brasil, não se pode dizer que não tenha havido certos ganhos qualitativos em termos de capacidades estatais para forjar políticas-chave para o desenvolvimento.

Em uma empreitada de longo prazo, assim, uma nova institucionalidade se constrói no *Welfare State* brasileiro, que se torna, pouco a pouco, e não com poucos percalços, mais inclusivo, denso e complexo, além de mais poroso ao controle e à participação sociais.² A literatura refere-se a um progressivo adensamento do Estado de Bem-Estar Social e alguns autores chegam a cogitar mais recentemente a emergência de um “novo desenvolvimentismo” (Draibe e Riesco, 2011; Boschi, 2010), que centra no Estado de Bem-Estar Social novas bases para as relações entre crescimento, políticas sociais e democracia, embora não deixem de advertir que, nessa trajetória, há contrapartidas e desafios (Draibe, 2003; Fagnani, 2005; Silva, Jaccoud e Beghin, 2005). Um desses desafios consiste na articulação e no aproveitamento de potenciais sinergias, externalidades positivas e ganhos de escopo e escala entre políticas sociais diferentes, mas que, por pertencerem a um mesmo sistema em estruturação, devem estar integradas para melhor atender a seus destinatários e evitar duplicidade de procedimentos e multiplicação de custos.

2. Para uma descrição dos marcos jurídico-institucionais da política social na história do *Welfare State* brasileiro, ver Draibe (2002) e Kerstenetzky (2012).

Isso significa que, de um lado, o campo da assistência social, historicamente associado ao clientelismo, à filantropia e à caridade, vem sendo aos poucos construído como um feixe de ações ancoradas em uma linguagem de direitos nas quais a descentralização, a coordenação intersetorial, a participação e o controle social são tratados como elementos constitutivos.³ De outro lado, porém, significa que seu arranjo institucional tem sido forjado no bojo de um sistema universal mais amplo e integrado, o que origina desafios não triviais de orquestração, coordenação e articulação, entre outros, com a política de transferência de renda adotada no início dos anos 2000. Esse é o caso, por exemplo, do convívio da assistência social com o PBF no âmbito do “guarda-chuva” do Sistema Único da Assistência Social (Suas).

No contexto do projeto de pesquisa do Ipea, *Estado, democracia e desenvolvimento: arranjos institucionais de políticas críticas ao desenvolvimento*, este trabalho pretende analisar o PBF desde o ponto de vista de seu arranjo político-institucional, isto é, o conjunto de regras, organizações e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica.⁴ Em particular, procura compreender como estão sendo construídas no PBF capacidades técnico-administrativas e capacidades políticas no âmbito do Suas, em que o programa progressivamente se insere.

Como será visto adiante, o PBF tem uma relação ambivalente com o campo da assistência social, entendida como política de atendimento a necessidades básicas, baseada na oferta de serviços e pagamento de benefícios. Isso porque, a despeito de contar com um arranjo institucional próprio, assim como com um arcabouço jurídico autônomo, o PBF hibridiza-se, no plano local, com a rede da assistência social e suas

3. Desde a década de 1930 e, em alguma medida, ainda hoje, as ações de assistência social no país eram pontuais, baseadas na transferência de recursos federais para a compra de cestas básicas de alimentos ou outros auxílios a pessoas em situações de extrema vulnerabilidade. Para Cardoso Júnior e Jaccoud (2005), a proteção social às populações vulneráveis “sem carteira assinada” continuaria, durante o período entre 1930 e 1980, orientada na forma de uma gestão filantrópica da pobreza, realizada predominantemente por instituições privadas que contavam com o apoio de financiamento público. Como afirmaram em diversas ocasiões os técnicos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) entrevistados, essas políticas sociais eram confundidas com caridade, de forma que a assistência social foi essencialmente considerada uma política social acessória e secundária do Estado brasileiro, e sua gestão relegada, em muitos governos, a órgãos presididos por primeiras-damas – as esposas dos presidentes da República, governadores e prefeitos. Sobre os avanços no campo da assistência social, ver Jaccoud, Hadjab e Chaibub. (2009). Sobre a história da política social no Brasil, ver Draibe (1997), Draibe (2006) e Fagnani (2011).

4. O conceito de arranjo político-institucional é de Gomide e Pires (2012).

ramificações, sobretudo em municípios pequenos e pobres (que são a grande maioria no país). Pode-se dizer, por isso, que o PBF, em larga medida, depende do arcabouço da assistência para organizar-se e institucionalizar-se na maior parte municípios brasileiros, embora guarde, em relação a eles, certa distância no nível federal de gestão.

Assim, buscando enxergar o PBF em sua relação dinâmica com a assistência social, o trabalho discute a articulação existente entre os arranjos político-institucionais dessas duas políticas “na ponta” (isto é, no nível local) e no “topo” (ou seja, no plano federal). A configuração dos conselhos municipais de assistência social *vis-à-vis* as instâncias locais do PBF e o potencial deliberativo das conferências nacionais da assistência social *vis-à-vis* o PBF são apresentados como dois exemplos de como capacidades políticas podem ser construídas por meio de capacidades técnico-administrativas e de como interfaces deliberativas podem ser catalisadas.

O trabalho baseia-se em pesquisa realizada a partir de fontes documentais (estudos, relatórios e atas oficiais), além de apoiar-se em outros estudos no campo das políticas sociais, em especial sobre o PBF e a assistência social. Também se vale do material colhido em entrevistas realizadas com gestores públicos federais do MDS, em 2012. Este texto está estruturado da seguinte forma: além da introdução, a seção 2 descreve a nova institucionalidade do campo da assistência social no Brasil e nele situa o PBF, tratando, ainda, da relação entre ambos. A seção 3 descreve o PBF desde os pontos de vista de suas capacidades técnico-administrativas e políticas a partir das óticas formal (*in books*) e concreta (*in action*). Em seguida, as interfaces existentes entre o PBF e a assistência social na “ponta” (nas secretarias, instâncias e conselhos municipais da assistência) e no “topo” (nas conferências nacionais de assistência social) são discutidas e, na última seção, são extraídas conclusões sobre como capacidades de diferentes tipos podem se articular de forma complementar e sinérgica.

2 A NOVA INSTITUCIONALIDADE DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

Dentre os diversos objetivos, instituições e ações de política pública voltadas ao bem-estar e à seguridade social que previu, a CF/1988 criou, em grandes linhas, o arcabouço institucional da assistência social no país. Distinta das ações do campo da promoção

social – as políticas de trabalho e renda, educação, desenvolvimento agrário e cultura –, a assistência social foi, com a nova carta, incumbida da oferta, em nível nacional, de certos benefícios e serviços, bem como da implementação de programas e projetos assistenciais.⁵

A institucionalização de um novo sistema de assistência social ganhou densidade com a edição, em 1993, da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), Lei nº 8.742, que disciplinou a operação e a gestão dos benefícios, serviços, programas e projetos e especificou os objetivos da assistência social – a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice, amparo às crianças e aos adolescentes carentes, a promoção da integração ao mercado de trabalho, a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração.

De acordo com a Loas, a assistência social se organiza de duas formas: a proteção social básica e a proteção especial. A primeira, preventiva, abrange serviços, programas e projetos locais de acolhimento, convivência e socialização de famílias e de indivíduos, conforme seu grau de vulnerabilidade. Benefícios eventuais e o Benefício de Prestação Continuada (BPC) compõem a proteção básica. A segunda, proteção especial, de natureza protetiva, destina-se a famílias e indivíduos em situação de risco pessoal ou social, cujos direitos tenham sido violados ou ameaçados, isto é, quando houver situações de violação de direitos (física ou psicológica), abuso ou exploração sexual, abandono, rompimento e fragilização de vínculos ou afastamento do convívio familiar.

Inspirada no arranjo da área da saúde – o Sistema Único de Saúde (SUS) –, a Loas previu a criação de um sistema nacional descentralizado que, em 2004, com a realização da IV Conferência Nacional de Assistência Social, foi denominado Suas.⁶ O funcionamento desse sistema, previu ainda a Loas, observa uma divisão de competências que envolve novos atores, instâncias e processos: as ações do Suas buscam implementar a Política Nacional de Assistência Social (PNAS),⁷ cujas diretrizes são, por sua vez,

5. Nas palavras de Jaccoud, Hadjab e Chaibub (2009, p. 186), a CF/1988 “trouxe (...) uma nova concepção para a Assistência Social brasileira em contexto de refundação da intervenção do Estado no campo social”.

6. A Loas, mais tarde, foi alterada pela Lei nº 12.435/2011 para refletir o processo de consolidação jurídico e institucional do Suas.

7. A PNAS também surgiu, em 2004, a partir de deliberação da IV Conferência Nacional de Assistência Social.

aprovadas pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), também encarregado de convocar conferências nacionais no campo da assistência. A gestão das ações e a aplicação de recursos do Suas são negociadas e pactuadas nas instâncias burocráticas dos três níveis federativos por meio das Comissões Intergestores Bipartite (CIB) e Tripartite (CIT).⁸

O BPC, para o qual são elegíveis pessoas com deficiência e idosos que comprovem não possuir meios de se manter, alçado à condição de direito constitucional em 1988, foi objeto de regulamentação pela Loas, que também instituiu uma fonte de recursos – o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) – para financiar as chamadas ações socioassistenciais.⁹ A Loas determina, vale dizer, que os repasses previstos para os municípios, os estados e o Distrito Federal ficam condicionados à “efetiva instituição e funcionamento” de órgãos como conselhos, fundos e planos para a área de assistência social.

A Loas também enunciou diretrizes para a promoção da assistência social: a descentralização político-administrativa e a participação da população por meio de organizações representativas nos três níveis da federação. Desse modo, ficou determinado que a participação e o controle sociais devem ocorrer tanto na fase de concepção, quanto na fase de implementação das ações da assistência social e, como forma de viabilizar esses objetivos, foi estatuído que as instâncias deliberativas do Suas terão a forma de conselhos nacionais, estaduais e municipais permanentes e paritários. Em termos administrativos, esses conselhos devem estar vinculados a um órgão gestor de assistência social, que fica responsável por assegurar a infraestrutura necessária ao seu funcionamento. Assim, nos três níveis federativos, coube aos conselhos de assistência social o papel de servir como *loci* ou interface de vocalização de discursos, demandas e interesses da sociedade civil, representada por grupos organizados, líderes comunitários, sindicatos, ativistas e os próprios beneficiários da política, entre outros.

8. CIB e CIT são âmbitos de articulação e expressão das demandas dos gestores federais, estaduais e municipais. Como explica Cunha (2009, p. 157), “essas Comissões deveriam ser espaços para negociação e pactuação acerca de aspectos operacionais e de gestão do sistema, numa tentativa de desvincular decisões gerenciais de decisões políticas, estas últimas próprias dos conselhos [de assistência social]”. Como se verá, houve, ao longo da implementação do PBF, intensa pactuação entre os gestores do PBF e os gestores da assistência social. Nas entrevistas realizadas, foram citados os seguintes exemplos de inovações do PBF, pactuadas nas comissões bi e tripartite: a adesão dos municípios, a implementação do Índice de Gestão Descentralizada (IGD) e esforços de capacitação.

9. Segundo dados oficiais, o BPC foi pago a 3,6 milhões de pessoas em 2012. Ver <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/beneficiosassistenciais/bpc>>.

Já o MDS foi criado no ano de 2004, a partir da consolidação de estruturas governamentais preexistentes, com o encargo de gerir programas de transferência de renda, realizar ações de combate à fome, estimular a produção e a distribuição de alimentos, incentivar a agricultura familiar e promover o direito à assistência social no país, entre outros meios, por intermédio do repasse de verbas do governo federal para estados e municípios. A Loas passou a designar o MDS como instância coordenadora da PNAS, tendo ficado o Suas também sob sua alçada. Assim, com a subdivisão em secretarias, o MDS gere tanto a assistência social – Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) – quanto o PBF, por intermédio da Secretaria Nacional de Renda da Cidadania (SENARC), no que diz respeito aos papéis a serem desempenhados pelo plano federal.

2.1 O PBF

Uma década depois da edição da Loas, pouco antes da criação do MDS e do Suas, em 2003, o PBF, também resultado da reestruturação de programas de transferência de renda preexistentes, foi anunciado e, a despeito de ser concebido como parte integrante do universo mais amplo da assistência social – e, portanto, do Suas –, em grande medida vem sendo implementado, especialmente no plano federal, por meio de um arranjo jurídico-institucional distinto do arranjo da assistência social.¹⁰ Já no plano municipal, como mencionado, o PBF e a assistência social se integram de forma mais intensa e orgânica em sua dinâmica de implementação.

Os objetivos do PBF são combater a fome e incentivar a segurança alimentar e nutricional, promover o acesso das famílias mais pobres à rede de serviços públicos (em particular os de saúde, educação e assistência social), apoiar o desenvolvimento das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza, combater a pobreza e a desigualdade e incentivar que os diferentes órgãos do poder público trabalhem conjuntamente em políticas sociais que ajudem as famílias a superar a pobreza.¹¹

10. Para uma discussão sobre a introdução de programas de transferência de renda na política social brasileira, ver Silva, Yazbek e Giovanni (2012, em especial, p. 54 e ss).

11. Conforme o Guia de Atuação das Instâncias de Controle Social (ICS), preparado pelo MDS e disponibilizado em <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/secretaria-nacional-de-renda-de-cidadania-senarc/manuais/guia-de-atuacao-das-instancias-de-controle-social-ics>>.

Objetivamente falando, o PBF consiste em uma transferência de renda condicionada, *conditional cash transfer* (CCT),¹² voltada a famílias pobres com renda mensal entre R\$ 70 e R\$ 140 por pessoa.¹³ Para receber essas transferências, os beneficiários devem cumprir condicionalidades. Em menos de dez anos o PBF tornou-se o maior programa do gênero existente, com 45 milhões de beneficiários (mais de 13 milhões de famílias).

A operação do PBF também é descentralizada e compartilhada. Tanto em termos federativos ou verticais – isto é, entre governos federal, estaduais e municipais –,¹⁴ quanto em termos federais ou horizontais – entre diferentes órgãos do nível federal, como ministérios, Caixa Econômica Federal (CAIXA) e órgãos de supervisão e controle –, a estrutura do programa se dá de forma transversal. Nesse desenho, como resultado de um processo de forte interação intersetorial, o Ministério da Educação (MEC) e o Ministério da Saúde são responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização do cumprimento de suas condicionalidades, assim como os municípios e estados, no bojo de um mecanismo de coordenação de tarefas e fluxo informacional no qual o MDS desempenha o papel de “hub”, isto é, de ponto de conexão.¹⁵

12. As CCTs têm certos elementos que os distinguem de outros tipos de políticas sociais: funcionam por meio de transferências de renda, utilizam mecanismos de focalização, são acompanhados de condicionalidades e voltam-se ao objetivo de reduzir a pobreza. A maior parte das CCTs procura, ainda, combinar o objetivo (imediato) de reduzir a pobreza com metas de longo prazo, voltadas para o desenvolvimento de capital humano (Handa e Davis, 2006, p. 514).

13. São quatro os benefícios previstos: básico (R\$ 68, pagos às famílias consideradas extremamente pobres, com renda mensal de até R\$ 70 por pessoa, mesmo que elas não tenham crianças, adolescentes ou jovens); variável (R\$ 22, pagos às famílias pobres, com renda mensal de até R\$ 140 por pessoa, desde que tenham crianças e adolescentes de até 15 anos, cada família podendo receber até três benefícios variáveis), variável vinculada ao número de adolescentes no domicílio (R\$ 33, pagos a todas as famílias do PBF que tenham adolescentes de 16 e 17 anos frequentando a escola, cada família podendo receber até dois benefícios variáveis vinculados ao adolescente) e benefício variável de caráter extraordinário, cujo valor é calculado caso a caso.

14. A divisão de funções entre os entes dos municípios e dos estados e no PBF é, fundamentalmente, a seguinte: aos municípios, cabe a inscrição de famílias no Cadastro Único, bem como sua atualização, a garantia de acesso dos beneficiários do PBF aos serviços de educação e saúde, o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades e das famílias beneficiárias, a oferta de programas complementares e a apuração e o encaminhamento de denúncias. No nível estadual, uma vez instituída uma instância de coordenação do PBF, cabe desenvolver atividades de capacitação que subsidiem o trabalho dos municípios no processo de cadastramento e de atualização do Cadastro Único, assim como a oferta de atividades de apoio técnico e logístico aos municípios.

15. Sobre a coordenação intergovernamental federativa e a intersectorialidade subjacentes ao PBF, ver Lício, Sahb Mesquita e Baddini Curralero, 2011.

Assim como no caso dos serviços e benefícios da assistência social, a participação e o controle também são pilares do PBF. A norma federal que o instituiu (Lei nº 10.836/2004) determina que a execução e a gestão do programa devem observar a participação comunitária e o controle social que, nos municípios, se capilarizam por meio de conselhos ou centros de assistência social. Em razão disso, a adesão dos municípios ao PBF está condicionada à criação das chamadas ICS.¹⁶ No PBF, ainda de forma similar ao que ocorre no campo dos conselhos de assistência social, a composição das ICS deve ser intersetorial (formada por profissionais de diferentes áreas, como saúde, educação, assistência social, segurança alimentar e criança e adolescente) e paritária (o número de assentos dos representantes do governo deve ser igual ao número de representantes da sociedade). Importante mencionar, todavia, que a criação de ICS não é obrigatória se o município já possuir outros conselhos, em especial no campo da assistência. Nesses casos, as funções das ICS do PBF poderão ser desempenhadas, alternativamente, por esses órgãos.

2.2 O PBF e a assistência social no contexto do Suas

Como aponta Renata Bichir, os estudos que se debruçam sobre os programas de transferência de renda como o PBF raramente mencionam a articulação com a política de assistência social, o que contribui para uma fragmentação das análises.¹⁷ Essa fragmentação, pode-se dizer, pode levar, dependendo do caso, a visões e diagnósticos parciais de um cenário que, se observado de forma mais abrangente e centrada nos pontos de confluência existentes entre ambos os arranjos político-institucionais, pode permitir ganhos analíticos e, em última análise, catalisar capacidades estatais para a

16. "O exercício do controle social do Bolsa Família se dá pela participação da sociedade no planejamento, acompanhamento, fiscalização e avaliação da gestão do Programa, visando potencializar seus resultados e o atendimento da população em situação de vulnerabilidade social. Essa função é exercida nas ICS, que são espaços destinados ao diálogo e a participação de cidadãos na gestão do PBF", explica o MDS em: <<http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/bolsa-familia/controle-social/gestor/controle-social>>.

17. Bichir (2011, p. 63). Uma exceção seria o trabalho de Lício, Sahb Mesquita e Baddini Currallero (2011, p. 464), onde se lê: "Cabe destacar a forte interface entre o PBF e a assistência social. Essa relação é ainda mais imediata do que com a saúde e educação, visto estarem sob o mesmo Ministério, no âmbito federal, e dividirem o lócus institucional de gestão em todos os estados e na maior parte dos municípios. Além disso, o PBF utiliza estruturas do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), como a Comissão Intergestora Tripartite (CIT), Comissões Intergestoras Bipartites (CIB), ou espaços como o Colegiado Nacional de Gestores da Assistência Social (Congemas) e o Fórum dos Secretários Estaduais de Assistência Social (Fonseas), para negociar com os demais níveis de governo a regulamentação de novos processos. Outra importante interface refere-se à forma de repasse financeiro para apoio à gestão descentralizada do PBF para estados e municípios, por meio dos respectivos fundos de assistência social".

implementação de políticas críticas ao desenvolvimento, além de, em última análise, tornar direitos mais efetivos. Quanto a isso, as entrevistas realizadas durante a pesquisa apontam para o fato de que a distância relativa entre o campo da transferência de renda e o campo da assistência social não existe apenas no nível das análises pois, também no plano concreto da implementação, constatou-se que há muito mais integração na “ponta” do que no “topo”, em especial quando se trata da existência de espaços participativos e deliberativos institucionalizados. A que se deve isso?

Parte das razões é de natureza constitutiva: a assistência social, a despeito de também apoiar-se no pagamento de benefícios – o BPC é o mais representativo deles – é uma política pública universalizante, baseada na oferta de serviços de proteção social. Tem um histórico de mobilização social mais enraizado nos movimentos sociais do que o PBF, que foi inicialmente concebido por técnicos e posteriormente “costurado” no aparelho do Estado por meio de pactuações intraburocráticas no âmbito das comissões bi e tripartite da assistência social.¹⁸ O PBF é uma política de transferência de renda focalizada e de natureza essencialmente transversal em virtude das relações intergovernamentais que estabelece – como condição essencial de seu funcionamento, diga-se – com as áreas da saúde e da educação. Já a assistência seria um campo mais autorreferenciado, com cultura própria e *path dependence* próprias.

Há ainda outra razão que pode explicar a distância existente entre o PBF e as ações da assistência social no topo: trata-se do insulamento a que foi inicialmente submetido o PBF como forma de “blindagem” contra velhas práticas clientelistas. Veja-se o seguinte trecho de Bichir (2011), lastreado em entrevistas por ela realizadas:

Atualmente, um dos grandes desafios – burocráticos, institucionais e mesmo em termos de integração das redes das comunidades de políticas públicas – refere-se exatamente a essa maior integração dos programas de transferência de renda no âmbito da política de assistência social, seja no plano federal, seja no plano municipal. Este insulamento inicial dos programas de transferência de renda, justificado nas entrevistas com gestores do MDS e burocratas municipais da assistência em Salvador e São Paulo como necessário para o desenvolvimento inicial dos programas, para instaurar uma nova cultura de combate à pobreza diferente do assistencialismo tradicional, hoje surge como um obstáculo à reintegração com a área da assistência social.

18. Sobre o processo de evolução do Suas e, em especial, da PNAS, ver Couto *et al.* (2012).

O PBF teria sido construído, assim, à margem da estrutura preexistente da assistência social, a partir da suposição de que ela ainda carregaria consigo elementos arraigados de assistencialismo e clientelismo – a faceta conservadora da assistência social, nas palavras de Cunha (2009).¹⁹ Além disso, o PBF precisava, no contexto das críticas severas que sofreu seu antecessor (o Programa Fome Zero), construir instrumentos de focalização – aperfeiçoando o Cadastro Único das Políticas Sociais (CadÚnico) para, somente então, passar a se articular com outras políticas.

Assim, para usar uma expressão de Prado (2011), o PBF poderia ser descrito como um caso de *by pass* institucional, pelo qual, em vez de se procurar reformar ou alterar uma instituição considerada disfuncional ou eivada de certos vícios e que não se quer reproduzir, opta-se por erigir outra instituição a ela paralela, mas efetiva e eficiente.²⁰ Ocorre, como aponta Bichir, que o que representou uma solução eficaz no momento de criação do PBF veio a constituir um problema, um potencial empecilho a uma interação mais estreita que, aos olhos da população vulnerável atendida tanto pelo PBF quanto pela assistência, tem grande importância.

Bichir (2011) explica ainda que, mais recentemente, o governo federal passou a utilizar o PBF “como eixo articulador da política de assistência social” e, citando Jaccoud, Hadjab e Chaibub (2009), explica que a integração entre benefícios e serviços tem sido apontada, nos últimos anos, “como um dos grandes desafios para consolidação da assistência social”. Menciona, também, que esse objetivo começou a ser delineado mais claramente a partir da edição do Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no Âmbito do Suas,²¹ resultante das discussões

19. No mesmo sentido, Elaine Cristina Licio afirma que “a SNAS [secretaria da assistência e do SUAS no MDS] entende que o PBF deve ser incluído na lógica do SUAS, enquanto a Senarc [secretaria do PBF no MDS] crê que, embora seja importante o entrelaçamento do PBF com o SUAS, o Programa deve preservar sua autonomia decisória em relação aos ritos da CIT, de modo a manter a flexibilidade e celeridade na conformação dos arranjos intergovernamentais para formular e decidir sobre suas diretrizes de implementação” (Licio, 2012, p. 278). Sobre a diversidade de culturas institucionais no MDS, ver Dulci (2010).

20. Nas palavras de Prado (2011, p. 3): “[what] is an institutional bypass? Like coronary bypass surgery, in which transplanted blood vessels are used to create a new circulatory pathway around clogged or blocked vessels, an institutional bypass creates new pathways around clogged or blocked institutions. Unlike other procedures that try to unblock clogged arteries, or expand narrow ones, the coronary bypass simply ignores the existence of the unhealthy artery and creates a new pathway for blood flow. An institutional bypass uses the same strategy: it does not try to modify, change or reform existing institutions. Instead, it tries to create a new pathway in which efficiency and functionality will be the norm”.

21. Resolução CIT nº 7, de 2009.

na CIT. Esse protocolo previu a oferta prioritária de serviços socioassistenciais para as famílias mais vulneráveis que já são beneficiárias do PBF, do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) ou do BPC (Bichir, 2011, p. 21).

A edição do protocolo de gestão integrada em 2009, porém, não foi capaz de, por si só, resolver o problema de parcial desarticulação existente entre o PBF e a assistência social no “topo”. Como resultado de sua adoção, argumenta Bichir, mais uma vez, sobreveio a reação, por parte da assistência social, de garantir que seus serviços não sejam exclusivos dos beneficiários do PBF, dado que há outros grupos populacionais vulneráveis, não elegíveis para programas de transferência – ou não alcançados por estes – que não devem ficar de fora da assistência social (Bichir, 2011, p. 162-163).

A questão da distância e da relativa desarticulação do PBF em relação ao arranjo da assistência social no “topo” será revisitada adiante, na subseção 3.3. Por ora, o quadro 1 procura sintetizar as principais diferenças – e alguns elementos comuns – entre a assistência social e o PBF:

QUADRO 1

Comparação assistência social – PBF

	Assistência social	PBF
Previsão constitucional	Artigos 203 e 204 da CF	Não tem
Principais normas infraconstitucionais	Loas (Lei nº 8.742/1993) e Norma Operacional Básica (NOB-Suas)	Lei nº 10.836/2004 e Decreto nº 5.209/2004
Sistema nacional a que pertence	Suas	Suas
Ministério responsável	MDS (SNAS)	MDS (SENARC)
Objetivos	Proteção social e substituição de renda	Transferência de renda e redução da transmissão intergeracional da pobreza e complementação de renda
Contrapartidas	Não tem	Condicionalidades na saúde e educação
Prestação	Serviços e benefícios	Benefícios
Universalização/focalização	Universalização	Focalização
Relação com outras áreas (e.g. saúde e educação)	Separação	Transversalidade
Instituições participativas	Conselhos de assistência social e Conferências de assistência social	Instâncias de controle social (municipais)
Mecanismos de pactuação intraburocrática	CIB e CIT	CIB e CIT
Contexto de estruturação	Histórico de mobilização social (<i>bottom-up</i>)	Origem tecnocrática e via pactuação (<i>top-down</i>)

Elaboração do autor.

3 O ARRANJO POLÍTICO-INSTITUCIONAL DO PBF: CAPACIDADES TÉCNICAS E POLÍTICAS

Com a transformação paulatina da política social em curso, novas dinâmicas e tensões de economia política, novos objetivos de política pública, novos atores e novas instâncias de coordenação, participação, deliberação, consulta e pactuação passaram a demandar o desenvolvimento de capacidades técnicas e políticas na construção e no funcionamento de novos arranjos político-institucionais. Some-se a isso o fato de que a definição de novos objetivos, meios, instituições e processos requer não “apenas” imaginação e habilidade de desenho institucional para tornar concretos arranjos novos ou inovadores; pressupõe, também, a tarefa complexa e cumulativa de reformar, adaptar e interligar arranjos jurídico-institucionais já existentes a outros, novos.

Como resultado, desafios e tensões inéditos de gestão pública vêm, na esteira do novo arcabouço da política social, construído no ambiente democrático pós-1988, desafiando a capacidade do Estado brasileiro de oferecer respostas tanto para os imperativos de descentralização e orquestração, quanto para as exigências de participação e controle social. Assim, pode-se dizer que o desenho, a construção e a reforma de arranjos político-institucionais existentes e novos passam a suscitar uma reflexão premente sobre como se estruturam e se relacionam as dimensões de *efetividade* – entendida como a existência de organizações, instrumentos e profissionais competentes, com habilidades de gestão e coordenação de ações na esfera governamental – e de *legitimidade*, isto é, concernente à existência de instituições representativas, participativas e deliberativas voltadas à inclusão de novos atores, à negociação de interesses, à construção de consensos e à formação de coalizões políticas de suporte. Nas palavras de Gomide e Pires (2012):

É certo que a capacidade técnico-administrativa para a implementação de políticas de desenvolvimento pode existir tanto na presença quanto na ausência de democracia (...). No entanto, no caso brasileiro, a consolidação do processo de democratização pós-Constituição federal de 1988 (...) tem imposto à ação estatal (historicamente caracterizada por seu insulamento ou por constituir arenas decisórias restritas) requisitos voltados à inclusão de atores afetados (...). Em outras palavras, a democratização brasileira coloca ao Estado o desafio de formular, implementar e coordenar políticas públicas em constante interação com uma sociedade civil cada vez mais participativa.

Como apontado por Offe (1996), o convívio dos objetivos de efetividade e legitimidade não é trivial, dado que é parte das contradições estruturais no *Welfare*

State europeu. Além de ser um problema clássico do Estado capitalista, as relações entre ambos os vetores (ou valores) passaram a ser objeto de especial atenção com a crise fiscal e financeira do welfarismo e das políticas keynesianas.²² Essas relações também têm papel de destaque no campo das capacidades institucionais para o desenvolvimento e o debate, mais recentemente, adquiriu interesse renovado à medida que ganhou terreno a hipótese de que não há necessário *trade-off* ou tensão entre arranjos propulsores de efetividade e arranjos que buscam assegurar ou garantir legitimidade.

Assim, para referências como Peter Evans, a participação de atores sociais ou empresariais, ao contrário de emperrar as políticas públicas, aumentar seus custos de transação e comprometer sua efetividade, pode torná-las ainda mais funcionais.²³ Isso ocorreria porque a dinâmica própria do processo deliberativo – movido a dissensos e embates que levam a reconstruções e reformulações conceituais e práticas, bem como a novos consensos – seria capaz de aperfeiçoar medidas de política pública.

Se as relações envolvendo efetividade e legitimidade não são triviais nos Estados de Bem-Estar Social desenvolvidos, menos ainda o serão em contextos em que o *Welfare State* de democracias mais jovens ainda está sendo erigido em algumas de suas formas e funções mais básicas. Nestes, ponderações de política pública pelas quais, de um lado, tensões e *trade-offs* e, de outro, complementaridades sejam considerados e avaliados demandam o domínio de mecanismos de formulação, planejamento e gestão sofisticados.

Demandam, ainda, que o esforço de fomentar a participação da sociedade para alcançar atores que de outra forma não teriam voz na concepção, implementação e avaliação de políticas críticas ao desenvolvimento seja levado tão a sério quanto o esforço de produzir engrenagens bem azeitadas para o funcionamento da política desde

22. Para uma revisão dessa literatura, ver Draibe e Wilnês (1998).

23. Veja-se, a esse respeito, a seguinte passagem: "*While organizational and institutional forms will vary depending on the cultural and historical context, effective mechanisms of deliberation that include a broad cross-section of society will be the foundation of effective public policy*" (Evans, 2011, p. 10). Nessa linha, vale também transcrever os seguintes trechos, lastreados em pesquisas empíricas cujos resultados estão reunidos em um relatório do Development Research Centre on Citizenship, do Department for International Development (DFID), Reino Unido: "*(...) the vast majority of the outcomes found in the studies (...) provides strong evidence of the contribution of citizen engagement for achieving development goals, building responsive and accountable states and realising rights and democracy*" (DRC, 2011, p. 7). No mesmo documento, mais adiante: "*Our research, by contrast, shows how social movements, from the outside, create and hold open democratic spaces that create possibilities for reformers on the inside to change and implement policy*" (p. 14). Quanto a este ponto, ver ainda Edigheji (2007).

o ponto de vista técnico-administrativo, o que exponencia os desafios, em especial em situações nas quais a implementação célere ou premente de medidas se impõe.

3.1 Capacidades técnico-administrativas

Junto com os aumentos reais do salário mínimo, as aposentadorias rurais, a estabilidade monetária e o BPC, o PBF tem sido apontado como um dos responsáveis pela redução da desigualdade de renda experimentada pelo Brasil desde o início da década de 2000.²⁴ Outros fatores associados a isso seriam os aumentos do gasto em educação, investimentos em capacitação para o trabalho, programas de microcrédito, alterações nos mecanismos contributivos da previdência social e a possibilidade de expansão do mercado interno e de inserção.

Com efeito, desde o ano de 2001, não apenas a pobreza mas também a desigualdade de renda, medida pelo coeficiente Gini, vêm diminuindo de forma inédita no país.²⁵ Entre 2001 e 2008 os ricos perderam e os pobres ganharam, isto é, os primeiros, em proporção, se apropriaram de menores parcelas da riqueza em relação aos segundos. O coeficiente de Gini, que em 2001 era igual a 0,59, decresceu constantemente, chegando a 0,55 em 2008. Nesse período, a renda dos 10% mais pobres cresceu seis vezes mais rápido que a renda dos 10% mais ricos (Soares, 2010, p. 16). Em 2009 o Gini brasileiro, que foi um dos mais altos do mundo no final da década de 1980,²⁶ baixou para 0,54. Durante esse mesmo período, timidamente, a economia cresceu em média 3,3% ao ano. Conforme dados da PNAD de 2012, a tendência de redução da desigualdade de renda observada a partir de 2001 se mantém, tendo o Gini alcançado o patamar recorde de 0,519 em janeiro de 2012.

24. Conforme dados recentes da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2012, a tendência de redução da desigualdade de renda observada a partir de 2001 se mantém, tendo o coeficiente de Gini alcançado 0,519 em janeiro de 2012. Para Neri (2010), “a renda do trabalho explica 66,86% da redução da desigualdade entre 2001 e 2008, a seguir vêm os programas sociais, com destaque ao Bolsa Família e seu antecessor Bolsa Escola, que explicam 17% da redução da desigualdade, enquanto os benefícios previdenciários explicam 15,72% da desconcentração de renda”.

25. Para medir a distribuição e a desigualdade de renda no Brasil, são utilizados dois indicadores: o índice de Gini, para medir a distribuição pessoal da renda, e a participação das rendas do trabalho no Produto Interno Bruto (PIB), para medir a distribuição funcional (ou global) da renda. No caso brasileiro, o índice de Gini é calculado com base na PNAD, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Como a quase totalidade das rendas declaradas na PNAD correspondem a rendas do trabalho e a transferências públicas, deve-se lembrar que a desigualdade medida pelo Gini não é inteiramente adequada para revelar a distribuição da renda entre trabalhadores, de um lado, e empresários, banqueiros, latifundiários, proprietários de bens/imóveis alugados e proprietários de títulos públicos e privados, de outro. Para mais detalhes ver Coutinho (2011) e Coutinho (2013).

26. O coeficiente de Gini chegou a 0.63 em 1989.

Nesse contexto, do ponto de vista das capacidades técnico-administrativas, não parece ser desarrazoado dizer que o PBF seja uma iniciativa inovadora e bem-sucedida se comparada aos arranjos político-institucionais que marcaram o padrão da política social brasileira entre 1930 e 1988. Entre outras características, além de eleger a participação e o controle sociais como pilares, o programa concebe, utiliza e aperfeiçoa um cadastro nacional de cidadãos vulneráveis (o CadÚnico), adota mecanismos de gestão descentralizada e intersetoriais, vale-se de mecanismos de pactuação entre gestores de diferentes níveis federativos, emprega estratégias de indução e recompensa ao desempenho administrativo, prevê condicionalidades como forma de indução de comportamentos e procura estimular sua integração e articulação com outras políticas sociais, servindo, assim, como “laboratório de experimentação” no campo social.²⁷

A seguir, são descritas algumas das inovações de gestão associadas ao PBF, ilustrativas de suas capacidades técnico-administrativas. São elas o mecanismo de focalização e o CadÚnico, as condicionalidades e o IGD.

3.1.1 CadÚnico e mecanismo de focalização

As famílias beneficiárias do PBF devem estar inscritas no CadÚnico.²⁸ Esse cadastro, a despeito de ser preexistente ao PBF, foi nele objeto de sucessivos aprimoramentos e versões. O CadÚnico é alimentado com informações dos municípios, que devem identificar famílias em situação vulnerável e complementar bases de dados federais com estimativas de pobreza, calculadas com base em metodologia predefinida pelo MDS.

Embora não haja limites para o número de potenciais beneficiários do PBF inscritos no CadÚnico, o programa prevê um teto (inicialmente de 11 milhões e atualmente de 12,5 milhões) de famílias a serem cobertas. Como foi dito, a obtenção das informações do CadÚnico é de responsabilidade dos agentes municipais, não dos gestores federais, e a informação, em alguns municípios, é baseada em autodeclaração de renda e, em outros, há assistentes sociais e agentes (ligados à assistência social, inclusive) que realizam *in locu* a coleta de informações, as quais, em seguida, são

27. Sobre as inovações em termos de capacidade técnico-administrativa do PBF, ver, entre outros, Bastagli (2009) e Lindert *et al.* (2007).

28. O CadÚnico originou-se como sistema de alimentação de dados sociais do governo federal em 2001. Posteriormente, foi reformulado para servir ao PBF e, hoje, encontra-se em sua sétima versão.

recebidas pela CAIXA, que é encarregada dos pagamentos. A CAIXA consolida os números e os envia ao MDS, que decide quem é elegível. Essa lista, então, é devolvida à CAIXA, que executa os pagamentos. Com isso, a transferência de recursos não passa pelo executivo local, o que tem sido considerado um ganho qualitativo em virtude das perdas de eficiência e de “vazamentos” ligados ao desperdício e à corrupção – aos quais, na tradição clientelista brasileira, tal trâmite está ligado.

No PBF, há tetos municipais (quotas) que limitam a quantidade de beneficiários que cada cidade pode ter. A iniciativa de criar essas quotas está ligada à intenção de evitar o risco de os municípios cadastrarem pessoas que claramente não deveriam (porque não precisam) receber o benefício. As cotas municipais seriam importantes, assim, porque elas impedem que prefeitos e outras autoridades públicas, por razões políticas, registrem pessoas indiscriminada ou fraudulentamente.²⁹ Elas criariam, em resumo, incentivos para que tais autoridades registrassem somente os que realmente necessitam do benefício.

Assim, especialmente ao se levar em conta sua imensa escala e a despeito do fato de que há erros de exclusão a corrigir, o PBF tem sido considerado, em termos de focalização, bem-sucedido porque sua margem de erro é reduzida, e significativa parte de seus recursos alcança os extratos mais pobres da sociedade brasileira ao custo, relativamente baixo, de 0,35% do PIB (Soares, Ribas e Osório (2007); Soares, Ribas e Soares (2010). Como se pode ver, isso tem relação com a utilização do CadÚnico como ferramenta ligada ao atributo de efetividade.

3.1.2 Condicionalidades

Para se beneficiarem das transferências de renda, os favorecidos devem cumprir condicionalidades nas áreas de saúde e educação. Na área de saúde, as famílias cadastradas no PBF assumem o compromisso de vacinar e acompanhar o crescimento de crianças menores de 7 anos. Mulheres na faixa de 14 a 44 anos também devem se submeter ao acompanhamento médico e, se estiverem na condição de gestantes ou lactantes, devem realizar o exame pré-natal e o acompanhamento de sua saúde, bem

29. “Program quotas, on the other hand, serve as a useful mechanism for geographically targeting the program and addressing potential moral hazard issues at the municipal level. To some extent, poverty-estimated municipal program quotas combined with formal and social controls mechanisms force municipalities to focus their limited ‘slots’ on those who are truly poor” (Lindert et al., 2007, p. 35).

como da saúde da criança. Na área de educação, todas as crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos devem estar matriculados em escolas e devem ter frequência mensal mínima de 85% da carga horária. Estudantes entre 16 e 17 anos devem ter frequência de, no mínimo, 75% da carga horária.³⁰

A utilização de condicionalidades nos campos da saúde e da educação também pode ser considerada elemento componente do leque de capacidades técnico-administrativas do PBF. A adoção de uma racionalidade indutora – e premial – de comportamento no campo da política social brasileira marca uma inovação no Estado de Bem-Estar brasileiro, além de ser peculiar também no campo das transferências condicionadas de renda. Além disso, no caso do PBF, conforme aponta Bastagli (2009), o descumprimento das condicionalidades pelo beneficiário não suspende seu benefício de imediato. Ao contrário, é um sinal de que, possivelmente, ele está enfrentando dificuldades para cumpri-las.³¹ Por isso, o descumprimento das condicionalidades, antes de disparar um mecanismo sancionador punitivo, tem o significado de alerta quanto à vulnerabilidade do beneficiário, o que revelaria, igualmente, um traço novo nas práticas de gestão pública brasileiras.

3.1.3 IGD

Outro exemplo de capacidade técnico-administrativa do PBF é o IGD, criado em 2006, como resultado de aperfeiçoamentos no programa. Trata-se de um índice numérico que varia de 0 a 1 e que avalia a qualidade e a atualização das informações do CadÚnico e a assiduidade e a integridade das informações sobre o cumprimento das condicionalidades das áreas de educação e saúde por parte das famílias beneficiárias. Seu objetivo é avaliar mensalmente a qualidade da gestão do PBF e do CadÚnico em cada município e, a partir dos resultados identificados, oferecer apoio financeiro para que os municípios melhorem sua respectiva gestão. Com base nesse indicador, o MDS repassa recursos aos municípios para incentivar o aprimoramento da qualidade da gestão do PBF, em nível local, e contribuir para que os municípios executem as ações sob sua responsabilidade.

30. Além disso, crianças e adolescentes com até 15 anos em risco ou retiradas do trabalho infantil devem participar dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) do Peti, e obter frequência mínima de 85% da carga horária mensal.

31. *"In Brazil, where a beneficiary's failure to comply with conditionality is understood as a 'flag of vulnerability', in the first instance the response to non-compliance includes verification of the reasons for non-compliance, and the beneficiary is entitled to additional support and individualised services from the municipal authorities (...). Only if non-compliance persists do beneficiaries initially receive a notification from the Ministry of Social Development. At subsequent stages, benefit payments are suspended and in a final step they are terminated"* (Bastagli, 2009, p. 9).

Os municípios podem utilizar o recurso do IGD para apoio à gestão do PBF e para o desenvolvimento de atividades com as famílias beneficiárias – entre elas a gestão de condicionalidades e de benefícios, o acompanhamento das famílias beneficiárias, o cadastramento de novas famílias, a atualização e a revisão de dados, a implementação de programas complementares nas áreas de alfabetização e educação de jovens e adultos, capacitação profissional, geração de trabalho e renda, desenvolvimento territorial e fortalecimento do controle social do PBF no município. O IGD do município é calculado com base em quatro variáveis: taxa de cobertura de cadastros, taxa de atualização de cadastros, taxa de crianças com informações de frequência escolar e taxa de famílias com acompanhamento das condicionalidades de saúde.

Dado que o Brasil tem mais de 5.500 municípios que aderiram ao PBF por meio de termos de adesão e que muitos deles não têm capacidade administrativa ou financeira para desincumbir-se sozinhos das obrigações que a adesão lhes traz, o IGD, simultaneamente, serve ao propósito de ajudar a cobrir os custos de implementação do programa no nível local, mas também introduz mecanismos de incentivo e recompensa baseados em *performance*. Esses mecanismos, por sua vez, são descritos pela literatura como uma forma de solucionar problemas do tipo agente-principal na implementação de um programa de larga escala em um contexto de descentralização.³²

O IGD, assim como as condicionalidades, no caso dos beneficiários, é um mecanismo de estímulo comportamental das cidades brasileiras.³³ Vale mencionar que, além de ser utilizado pelas instâncias locais do PBF, seus recursos também têm servido aos conselhos municipais de assistência social, bem como aos Centros de Referência da Assistência Social (Cras).³⁴

32. "These performance-based incentives are an important 'carrot' in solving the 'principal-agent' dilemma of third-party responsibilities for implementation in a decentralized context" (Lindert *et al.*, 2007, p. 31).

33. Uma crítica ao IGD como ferramenta fomentadora da efetividade poderia ser formulada da seguinte forma: ao privilegiar municípios com maior pontuação, o índice termina premiando, justamente, as administrações locais mais capacitadas para gerir o PBF. Ao fazê-lo, estaria deixando de apoiar os municípios menos equipados para tanto (e que, talvez, mais precisem desses recursos). Tal afirmação, entretanto, somente poderia ser comprovada com dados empíricos de que não disponho.

34. Cras são unidades descentralizadas responsáveis pela organização e oferta de serviços da proteção social básica nas áreas de vulnerabilidade e risco social. Além de ofertar serviços e ações de proteção básica, os Cras têm a função de gestão territorial da rede de assistência social básica, promovendo a organização e a articulação das unidades a ele referenciadas e o gerenciamento dos processos nele envolvidos. No plano local da assistência social há, além dos Cras, também os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (Creas), que estão voltados para famílias e indivíduos em situação de risco pessoal ou social, por violação de direitos.

3.2 Capacidades políticas

Para Sonia Draibe, a forma dos conselhos, como estruturas de representação e de participação, introduziu uma alteração crucial no padrão de políticas sociais brasileiras. A despeito de o padrão “conselhista” já existir desde o Estado de Bem-Estar Social da década de 1930, seu papel não era constitutivo nas políticas da área social, como é hoje. Por isso, os conselhos (federais, estaduais e municipais) trazem consigo uma nova institucionalidade e novas dinâmicas de gestão pública: apoiam-se no potencial de funcionar como canais e espaços de negociação e construção de consensos eficazes tanto na relação sociedade civil/governo, quanto entre partes da sociedade que, de outro modo, não se encontrariam.³⁵

Como mencionado, para aderir ao PBF, os municípios brasileiros devem, conforme os termos de adesão que celebram com o MDS, criar ICS, órgãos que realizarão o controle social do programa (alternativamente, podiam, como de fato ocorreu na maior parte dos casos, utilizar outros conselhos municipais para fazer as vezes das ICS). Esse foi o modo pelo qual a gestão federal do PBF, inspirada nos Conselhos do Fome Zero, procurou induzir as cidades brasileiras a fomentar a participação, além da avaliação e fiscalização. O MDS descreve o controle social realizado pelas ICS como “uma parceria entre Estado e sociedade que possibilita compartilhar responsabilidades e proporciona transparência às ações do poder público, buscando garantir o acesso das famílias mais pobres à política de transferência de renda”.³⁶

No arranjo político-institucional do PBF, a principal atividade das ICS é o acompanhamento cotidiano do programa no município, em especial no que diz respeito a assuntos como o cadastramento de beneficiários elegíveis, a gestão dos benefícios e das condicionalidades, a fiscalização das ações, o esforço de identificação das famílias pobres do município, a avaliação da disponibilidade e da qualidade dos serviços de

35. Draibe (1998, p. 9). Em linha semelhante, Hevia (2011, p. 207): “*la creación y fortalecimiento de instancias participativas en las políticas de protección social, generadas tras el proceso de democratización y de promulgación de la nueva Constitución de 1988, representan una innovación institucional enorme para la democracia y para América Latina y el mundo. La importancia de instancias de participación como los presupuestos participativos y los diversos consejos gestores de política pública han hecho del Brasil uno de los paradigmas de la participación y el control social a nivel mundial (...)*”.

36. Para mais informações, consultar: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/controlesocial>>. Em 2008, o MDS preparou um documento minucioso intitulado Guia de Atuação das ICS, disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/secretaria-nacional-de-renda-de-cidadania-senarc/manuais/guia-de-atuacao-das-instancias-de-controle-social-ics>>.

educação, saúde e assistência social na cidade, bem como a fiscalização e a apuração de denúncias e incentivo à participação da comunidade.³⁷

De forma semelhante aos conselhos municipais da assistência social, as ICS devem ser permanentes, paritárias, representativas, intersetoriais e autônomas, o que significa que devem ser formadas por igual quantidade de conselheiros representantes do governo e da sociedade civil, assegurar a participação de representantes das áreas de assistência social, saúde e educação, além de, em termos decisórios, serem independentes em relação ao poder político ou à burocracia local. Devem funcionar regularmente, isto é, suas atividades, reuniões e audiências devem ser periódicas, planejadas e contar com pautas predefinidas. As deliberações, os encaminhamentos e as solicitações da ICS precisam ser formalizados por meio de atas e ofícios, arquivados e acessíveis ao público. Para garantir a transparência de seus atos e ações, as ICS devem divulgar à população seu calendário de atividades, bem como ser acessível a denúncias e ativa na realização de audiências abertas à participação dos cidadãos.

O processo de escolha e designação dos conselheiros das ICS deve contar com a participação da sociedade civil e com a mobilização dos órgãos governamentais. Para possibilitar a representação da sociedade civil, o município deve realizar consultas públicas entre movimentos sindicais, associações de classe profissionais e empresariais, instituições religiosas, movimentos populares organizados, associações comunitárias, Organizações Não Governamentais (ONGs) e representantes de populações tradicionais, além de representantes dos beneficiários do PBF. Dos conselheiros governamentais, espera-se que sejam capazes de munir as ICS com informações atualizadas sobre as diretrizes da política, sobre a qual exercem o controle social. Quanto aos conselheiros da sociedade civil, a expectativa é que sejam capazes de trazer as contribuições de seus representados.

Com relação às competências que têm para gerir recursos transferidos por meio do IGD, os membros das ICS devem identificar as principais necessidades do município e apresentar propostas para a aplicação dos fundos. As ICS também podem avaliar se os recursos do IGD estão sendo gastos de acordo com o que foi programado e se as prioridades de aplicação dos recursos estão sendo atendidas. No que diz respeito ao monitoramento do CadÚnico, as ICS devem acompanhar sua alimentação e atualização

37. Conforme as orientações contidas no manual designado *Capacitação para o controle social nos municípios – assistência social e Programa Bolsa Família*, publicação de 2010 do MDS.

e, para isso, espera-se que realizem visitas periódicas nas áreas de maior concentração de pobreza, bem como em associações, sindicatos, igrejas, para esclarecer a população sobre o funcionamento e a importância do cadastro. Devem ainda avaliar as estratégias de divulgação de ações de cadastramento, identificar problemas e procurar saná-los.

Às ICS foi delegado, ainda, um importante papel relacionado com a gestão de benefícios do PBF: sua função consiste em identificar se há famílias pobres e extremamente pobres inscritas no CadÚnico que ainda não foram beneficiadas pelo programa e acompanhar os atos de gestão dos benefícios (bloqueios, desbloqueios, cancelamentos, reversão de cancelamentos).

Quanto à gestão de condicionalidades, espera-se que as ICS trabalhem em parceria com os conselhos de saúde, educação e assistência social do município para garantir que tais serviços sejam ofertados pelo poder público às famílias beneficiárias, assim como monitorem os registros das condicionalidades e avaliem as dificuldades encontradas pelas famílias para o cumprimento desses compromissos, além de incentivarem a atualização cadastral quando houver mudanças de endereço ou troca de escola.

No que diz respeito às oportunidades para o desenvolvimento das famílias, as ICS foram encarregadas de estimular a integração do PBF com outras políticas públicas, sensibilizar os beneficiários sobre a importância das oportunidades de inserção econômica e social oferecidas pelo município e identificar as potencialidades para a criação de programas próprios ou de integração com programas federais e estaduais, levadas em conta as características do município e as necessidades da população em situação de maior vulnerabilidade.

As ICS devem, adicionalmente, participar do processo de fiscalização do PBF. Para tanto, devem acompanhar os processos de fiscalização conduzidos pelo MDS e, em caso de denúncias comprovadas, solicitar ao gestor municipal que tome providências para sanar a irregularidade. Devem, ainda, comunicar ao gestor municipal (e também à SENARC) a existência de problemas na gestão.

Nota-se, em suma, que as ICS têm, do ponto de vista de suas atribuições formais, de cumprir inúmeros papéis no plano local de implementação do PBF. Percebe-se, também, que elas foram concebidas para servir como *loci* nos quais demandas da

sociedade são vocalizadas de forma participativa, mas também (e, quiçá, sobretudo) como estruturas governamentais e capilarizadas de implementação, aperfeiçoamento, controle concreto e calibragem das ações do PBF. Assim, pode-se dizer que as tarefas que foram atribuídas a elas revelam que as ICS dependem não apenas a participação social no PBF, como também, no limite, parte de sua própria efetividade.³⁸

3.3 Capacidades em ação

Nesta parte, procura-se compreender como, do ponto de vista concreto – *in action*, para usar a conhecida expressão do realismo jurídico norte-americano³⁹ – se estruturam e se relacionam capacidades técnicas e capacidades políticas no PBF. Ao fazê-lo, parte-se do pressuposto de que, mesmo que sejam consideradas complementares, efetividade e legitimidade – ou, mais especificamente, capacidades técnicas e capacidades políticas – não são, nas experiências reais, construídas ou fomentadas simultaneamente e na mesma intensidade.

3.3.1 Precedência, insulamento ou legitimação pelo resultado?

Uma leitura possível é a de que, na primeira década de implementação do PBF, capacidades técnicas tiveram precedência em relação a capacidades políticas. Ao longo das entrevistas realizadas, alguns dos gestores se referiram ao fato de que o PBF precisava, sobretudo nos seus primeiros anos, ser posto em marcha com alguma rapidez. Como afirmaram, era preciso poder contar com uma agilidade “que só a centralização de decisão é capaz de fornecer”, para usar as palavras de um deles.

Como já mencionado, era preciso modelar um programa efetivamente novo, que não trouxesse consigo a carga das experiências negativas passadas – sejam elas ligadas ao Fome Zero, sejam elas ligadas aos traços clientelistas arraigados da assistência social. Assim, a partir do aprendizado acumulado com experiências locais de transferência de renda e pela emulação de mecanismos desenvolvidos em outras políticas, a gestão do

38. Por isso, as ICS podem ser consideradas, simultaneamente, interfaces de contribuição (pelas quais a sociedade informa o Estado), de transparência (pelas quais o Estado informa a sociedade civil) e comunicativas (pelas quais a sociedade e o Estado se informam mutuamente). Essa distinção está em Hevia e Vera *apud* Souza e Pires (2012).

39. Para o jurista realista norte-americano Roscoe Pound, o *law in the books* se distingue do *law in action*. O primeiro se refere às normas que pretendem governar as relações entre os homens, ao passo que o segundo diz respeito àquelas normas que efetivamente as governam, explica (Pound, 1910, p. 15).

PBF teria se concentrado em construir meios pelos quais pudessem ser alcançados bons parâmetros de focalização, em oposição a casos de “vazamento” verificados no passado.⁴⁰

Como resultado disso, ao longo de quase toda a segunda metade da década de 2000, em busca de agilidade e consistência, soluções negociadas entre gestores públicos em âmbitos intraburocráticos centralizados deram a tônica da implementação do PBF. Nessa interação, o MDS, como responsável direto pelo programa, se valeu, instrumentalmente, de tais âmbitos – as CIBs e CITs – para consulta e negociação (e não para deliberação).⁴¹ Além disso, editou uma série de normas regulamentares – portarias e outras espécies normativas expedidas pelo Executivo – para disciplinar o programa.⁴² Nas palavras de Licio (2012, p. 327),

Diversos fatores indicam ter influenciado a adoção inicial de um modelo de gestão centralizado pelo PBF. A CF de 1988 colocou o enfrentamento da pobreza como um dos objetivos da República, de competência comum a todos os entes federativos, prevendo recursos financeiros específicos, sem contudo precisar como se daria a cooperação entre os níveis de governo para tanto. Além disso, o desenvolvimento das políticas de enfrentamento da pobreza anteriores ao PBF e, de forma mais específica, os programas de transferência de renda por ele unificados, tradicionalmente caracterizaram-se pela centralização e fragmentação. Outro fator consiste na constatação da frágil capacidade financeira, em geral, e baixa capacidade institucional da área de assistência social nos governos municipais, a quem foi atribuída a tarefa de gestão do Programa.

Diante disso, pode-se dizer que, no PBF, de certo ponto de vista, aspectos de legitimidade – isto é, ligados ao desafio de formular, implementar e coordenar políticas

40. Naquele contexto, a partir de 2003 e nos anos seguintes, a percepção revelada era de que seria preciso responder de imediato às demandas e promessas políticas de combate à fome e à pobreza, tendo isso se tornado mais premente quando surgiram as críticas mais contundentes ao antecessor do PBF, o Programa Fome Zero. Fragmentação, pulverização e excesso de procedimentos burocráticos foram algumas das críticas feitas ao Fome Zero. Ver, sobre críticas ao Fome Zero, Yazbek (2004) e Hall (2006, p. 696). Agradeço a Renata Bichir também por esta observação a respeito do modo como o PBF, pretendendo se distanciar de experiências malsucedidas (no caso de transferências de renda marcadas por erros de inclusão e erros de exclusão), pode ter privilegiado capacidades técnicas.

41. Em seu Artigo 133, a NOB-Suas de 2012, formalizada pela Resolução nº 33/2012), define: “entende-se por pactuações na gestão da política de assistência social as negociações e acordos estabelecidos entre os entes federativos envolvidos por meio de consensos para a operacionalização e o aprimoramento do SUAS”.

42. Uma estimativa superficial (e meramente quantitativa) feita em 2011 a partir do *site* do MDS mostra que o PBF é direta ou indiretamente disciplinado por pelo menos quatro leis (sendo uma delas, a Lei nº 10.836, de 2004, específica em relação a criação e estruturação do programa), 2 medidas provisórias, 10 decretos presidenciais, 1 instrução normativa, 39 instruções operacionais e 35 portarias. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/sobreministerio/legislacao/bolsafamilia>>. Acesso em: 12 out. 2010.

em interação com a sociedade civil (Gomide e Pires, 2012, p. 26) – apresentam um “atraso relativo” em relação a aspectos de efetividade, de modo que, se por um lado o programa tem sido reconhecido em termos técnico-administrativos como uma experiência bem-sucedida (inovadora, flexível e efetiva),⁴³ do lado das capacidades políticas, para novamente usar a expressão de um entrevistado, “ainda constrói seus caminhos de legitimação”.

Outra forma de enxergar a questão – que também chegou a ser referida nas entrevistas – se centra na ideia de que não teria havido precedência da efetividade à custa da legitimidade, pois, ao insular o PBF, o que o governo queria era, justamente, legitimá-lo. Em outras palavras, o insulamento e a centralização iniciais serviriam para conter a discricionariedade que poderia, caso não houvesse “blindagem”, contaminar o PBF com práticas indesejáveis e associadas à chamada “política de balcão”, que marcou o período pré-1988 e ainda deixa traços visíveis em muitas cidades brasileiras. Trata-se de uma forma distinta de conceber a legitimidade.

Também se pode pensar no argumento segundo o qual o PBF vem se legitimando *a posteriori*, pelos resultados efetivos que produz. Essa visão de legitimidade foi igualmente vocalizada nas entrevistas, o que descortina a compreensão de que um programa complexo como esse precisa ser estruturado em círculos burocráticos e centralizados menores para, em seguida, ser discutido com as demais instâncias federativas e com a sociedade.

Em qualquer das visões mencionadas sobre o que vem a significar a dimensão de legitimidade do PBF, o que as entrevistas revelam é a percepção de que não houve, nem há, tensão ou *trade-off* permanente ou insolúvel entre efetividade e legitimidade – seja como resultado de uma relação de precedência, seja de acordo com a visão de que o insulamento tecnocrático assegura legitimidade, seja por meio da compreensão de que a legitimidade se dá, ao menos em parte, pelo resultado da política.

Resta saber se há, entre as capacidades políticas e técnicas do PBF – ou entre as que compõem o arranjo político institucional da assistência social –, relações de

43. Sobre certos atributos que traduzem capacidade técnica do PBF – inovação institucional, orquestração, coordenação e flexibilidade, ver Lindert *et al.* (2007), Soares, Ribas e Osório (2007), Soares (2011), Bichir (2011) e Coutinho (2013).

complementaridade ou sinergia.⁴⁴ A resposta, sustenta-se aqui, é positiva no sentido de que se podem vislumbrar ganhos potenciais de capacidade estatais para o desenvolvimento – seja na perspectiva interna do PBF, seja em sua relação com a assistência social.

A seguir, serão discutidos dois exemplos concretos, um na “ponta” outro no “topo”. O primeiro revela o entrelaçamento integrador do PBF com a assistência social no plano municipal (a depender do porte da cidade, em maior ou menor escala); e o segundo, uma sinergia potencial a ser aproveitada, diz respeito à possibilidade de o PBF valer-se da interface⁴⁵ deliberativa que são as conferências nacionais da assistência social.

3.3.2 Entrelaçamento na ponta

Como já dito, para aderir ao PBF, as prefeituras brasileiras não precisaram, necessariamente, criar um novo órgão de controle social. Um conselho já existente no município – como, por exemplo, o de assistência social, da criança e do adolescente ou da cidade – pode ser encarregado do controle social (são as chamadas “instâncias designadas”). Quando isso ocorre, o conselho ou comitê passa a acumular as funções do PBF com as anteriormente desempenhadas.

Segundo dados apresentados pelo MDS, obtidos com base nos termos de adesão dos municípios ao PBF, as ICS estão presentes da seguinte forma na quase totalidade das cidades do país: as ICS especificamente criadas para o PBF correspondem a 39% das instituições de controle social existentes, enquanto as instâncias designadas correspondem a 61%. Entre as designadas, os conselhos municipais de assistência social funcionam, em 92% dos casos, como ICS do PBF.⁴⁶

44. A questão levantada dialoga com a abordagem proposta por Gomide e Pires (2012), nos seguintes termos: “[a]o se inquirirem as capacidades estatais contemporaneamente necessárias à produção de políticas bem-sucedidas de desenvolvimento, a questão central passa a ser como e por meio de quais arranjos institucionais as possíveis complementaridades entre democracia e ação do Estado podem ser equacionadas, seja pela neutralização e equilíbrio de tensões, ou por sua transformação em sinergias”.

45. O conceito de interface diz respeito a espaços constituídos por sujeitos que travam relações assimétricas com outros sujeitos, delimitando, com isso, um espaço de conflito, de negociação e de disputa. “Quando os encontros se dão entre sujeitos sociais, se fala de interfaces sociais; quando eles se dão entre atores do tecido do Estado se fala de interfaces estatais e, da mesma forma, quando as relações se dão entre atores sociais e estatais falo de interfaces sócio-estatais” (Vera, 2008, p. 6). Ver, ainda, para o caso brasileiro, Pires e Vaz (2012).

46. Ver apresentação de Camile Mesquita, assessora técnica da coordenação geral do PBF. Os *slides* da apresentação estão disponíveis em: <http://www.ipc-undp.org/doc_africa_brazil/10.SENARC_Control_Social_PBF_Camile_Mesquita.pdf>.

É revelador o fato de que cerca de dois terços das unidades de controle social do PBF utilizam as estruturas da assistência social para operar localmente o programa, buscando ainda realizar seu controle social. Esse fato indica, entre outras coisas, que o PBF e a assistência estão amalgamados na “ponta” de seus respectivos arranjos político-institucionais, onde se unem por meio do “guarda-chuva” institucional do Suas. Por isso, parece ser importante saber qual é o perfil dos conselhos de assistência social no país, pois são eles que, na prática, têm servido majoritariamente como sedes das instituições participativas para o PBF.⁴⁷ Por seu intermédio, de forma particularmente importante em municípios pequenos e pobres, o PBF se capilariza e pode tentar promover algum potencial deliberativo.

O Censo Suas de 2010, voltado a colher dados da assistência social, mostra que a quase totalidade dos municípios do país possui secretarias de assistência social e que, em 72,6% dos casos, há órgãos exclusivos para esse campo.⁴⁸ O documento também revela que o grau de institucionalidade da assistência social no nível local é, para padrões brasileiros, significativo, utilizando para isso, como *proxy*, a existência de subdivisão administrativa em áreas, o que seria revelador de algum grau de complexidade administrativa. O Censo Suas mostra que, nas subdivisões administrativas existentes nos conselhos municipais da assistência, aquelas cuja rubrica corresponde a “Gestão do PBF” são as mais frequentes, representando 74% dos casos.⁴⁹

47. Não foi possível encontrar estudos ou avaliações específicas a respeito da implementação das ICS do PBF. Diferentemente do caso da assistência social, no qual se pode contar com o Censo Suas como fonte de informações, quando se trata do PBF, pouco material foi produzido ou está disponível. Uma exceção é o relatório *Estudos de caso sobre controle social do Programa Bolsa Família*, de 2009, produzido sob encomenda do MDS pela Fundação Euclides da Cunha do Núcleo de Pesquisas, Informações e Políticas Públicas da Universidade Federal Fluminense (FEC/DataUFF). Esse estudo aponta o fato de que “as debilidades identificadas no controle social do Programa Bolsa Família não apresentaram especificidades”, uma vez que “seguem as mesmas tendências de problemas encontrados nos conselhos gestores de diversas outras políticas sociais (...)”. A saber: a existência de uma tradição centralizadora e autoritária dos governos; os problemas de difusão e acesso de informação por parte de conselheiro e beneficiários, um conjunto de valores políticos que prima pela hierarquia e personalismo”. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/PainelPEI/Publicacoes/Estudos%20de%20Caso%20sobre%20Controle%20Social%20do%20Programa%20Bolsa%20Familia.pdf>>.

48. “Já em 2005”, afirma Bichir (2011, p. 148) “havia conselhos municipais de assistência social em 98,8% dos municípios brasileiros, sendo que 94,8% destes tinham caráter deliberativo, isto é, podiam decidir sobre a implantação de políticas e a administração de recursos relativos à sua área de atuação, sendo que este percentual era maior nos municípios mais populosos”.

49. O Censo Suas revela, ainda, que mais da metade das situações atendidas pelos Cras dizem respeito a famílias em descumprimento de condicionalidades do PBF.

Consistente com isso, o Censo Suas mostra também que, quanto às atividades e ações realizadas pelos conselhos de assistência social, nos municípios de pequeno porte, as atividades de acompanhamento e fiscalização do PBF assumem maior importância, representando 93% das ações adotadas no campo da assistência. Já no caso dos municípios maiores, sobressaem as atividades de cunho deliberativo e de fiscalização. Isso quer dizer, em síntese, que quanto menor o município, mais intensa tende a ser a utilização dos conselhos da assistência social pelo PBF.

O fato de municípios menores e pobres dependerem mais intensamente das estruturas e instituições administrativas e participativas da assistência social para dar conta de suas tarefas de implementação do PBF não chega a surpreender. É bem sabido que, no Brasil, cidades menores tendem a ter capacidades institucionais e de gestão mais frágeis. Como explica mais uma vez Bichir (2012, p. 161) em seu estudo sobre capacidades institucionais locais no PBF:

[D]e maneira geral, os dados (...) indicam que há maiores capacidades institucionais nos municípios de maior porte, especialmente naqueles com mais de 500 mil habitantes (...). Essas maiores capacidades são representadas pela presença de secretarias exclusivas para a área da assistência social, maior presença de regulamentação municipal da área, melhor qualificação dos recursos humanos e mais infraestrutura de equipamentos, entre outros aspectos.

Pode-se concluir que a participação e o controle social no PBF, em especial nos municípios dotados de menor capacidade administrativa, dependem significativamente das estruturas preexistentes da assistência social, em particular secretarias e conselhos municipais de assistência social, mais institucionalizados e mais fortes em termos de *policy community* – isto é, no sentido de contar com comunidades políticas compostas por atores orgânicos, pertencentes ou não ao governo (membros do Executivo e Legislativo, acadêmicos, consultores, membros de grupos de interesse, entre outros), que têm em comum o interesse e a preocupação com as questões e os problemas dessa área.⁵⁰ Quando se trata da rede de Cras, por sua vez, a regra vale para municípios de porte maior: em cidades grandes e médias os Cras são largamente utilizados pelo PBF – quanto a isso, o Censo Suas aponta o fato de que mais da metade das situações atendidas pelos Cras (58,9%) dizem respeito a famílias em descumprimento de condicionalidades do PBF.

50. Uma definição de *policy community* está em Cunha (2009, p. 118). Para essa autora, conselhos municipais da assistência social possuem a “forte presença de uma *policy community*, formada por atores sociais e políticos, que transita nos três níveis de governo” (p. 308).

É possível notar, entretanto, que os conselhos municipais da assistência social têm tido suas funções impactadas positivamente pelo PBF: uma vez que, como as ICS, também podem receber recursos do IGD, terminam por se beneficiar de um instrumento originário das capacidades técnico-administrativas do PBF para se institucionalizarem.

Em um estudo sobre participação, *accountability* e desempenho institucional das ICS do PBF, Spinelli (2008) oferece o seguinte diagnóstico: em inúmeras cidades brasileiras com reduzida capacidade administrativa, o grau de institucionalização das ICS é baixo; há deficiências no treinamento e na capacitação dos conselheiros que as compõem (tanto os oriundos da sociedade civil, quanto os que representam o governo local); há gargalos na divulgação de informações básicas sobre o controle social em cidades de reduzido Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), tendo em vista os baixos níveis de acesso à educação das populações atendidas; existem severas limitações materiais e estruturais que comprometem as condições de trabalho das ICS; e, de um modo geral, verifica-se “uma enorme distância entre o potencial que os conselhos locais de políticas públicas possuem e a atividade que essas instâncias têm, de fato, desempenhado” (Spinelli, 2008, p. 104).

No campo da assistência, a situação parece distinta: em um estudo sobre a efetividade deliberativa dos conselhos municipais da assistência social, Cunha (2009) conclui que, a despeito de haver entraves – sendo um deles o fato de ocorrer, na área de assistência social, uma dualidade entre a velha cultura política conservadora e elitista e a nova cultura democrático-participativa –, a maioria dos conselhos de assistência social estudados situa-se num “grau médio de efetividade deliberativa” e que seu grau de institucionalidade e tempo de existência revelaram-se determinantes como variáveis dessa efetividade. Em outro estudo, Avritzer *et al.* (2009), na mesma linha, concluem “(...) os conselhos municipais de assistência social, em geral, estão exercendo com média efetividade a função deliberativa prevista no seu ordenamento jurídico, com casos de baixa efetividade”.

Esses dados indicam que, do ponto de vista administrativo, a assistência social é mais institucionalizada na “ponta”, em relação ao PBF, assim como suas instâncias participativas parecem ser mais dotadas de potencial deliberativo e *policy community*. Como em municípios pequenos e pobres ocorre coincidência entre instituições locais da assistência e do PBF, a conclusão é que, ao menos para estes, há ganhos qualitativos

(deliberativos e participativos) decorrentes do entrelaçamento. Além disso, ao se levar em conta, nesse cenário, o fato de que o IGD – uma típica ferramenta de capacidade técnica – tem sido utilizado para empoderar e catalisar o processo de institucionalização da ponta (seja nos conselhos municipais da assistência, seja nos Cras), tem-se que não apenas há sinergias importantes entre o PBF e a assistência, como também, no caso do primeiro, entre suas capacidades técnicas e suas capacidades políticas.

3.3.3 Potencial participativo no topo

As conferências nacionais são instituições participativas de deliberação sobre políticas públicas, no nível nacional de governo, que são convocadas pelo governo federal (Avritzer, 2012, p. 8). Podem ser, também, consideradas interfaces socioestatais, isto é, “espaços de intercâmbio e conflito em que certos atores se relacionam de forma intencional e não causal” (Hevia e Vera *apud* Souza e Pires, 2012, p. 5). Em outras palavras, conferências nacionais podem ser entendidas e, na prática, utilizadas como *loci* deliberativos para políticas públicas de vários tipos ao, com isso, agregar a elas, de forma desejável, legitimidade.

Foi mencionado que cabe ao CNAS convocar conferências nacionais, cujas plenárias têm caráter deliberativo. Tendo isso em mente e adotando a suposição de que há entre o campo da assistência social e o PBF potenciais sinergias, pergunta-se: não seriam também as conferências nacionais de assistência social ocasiões nas quais o PBF poderia obter ganhos em termos de capacidades políticas, numa espécie de “comensalismo” – isto é, pela utilização de um espaço pré-instituído no campo da assistência e do Suas, em um sentido mais amplo?

Para responder a essa pergunta, é necessário entender como o PBF é tematizado nas conferências nacionais da assistência social, se é que de fato delas faz parte. Um estudo das atas dessas conferências desde 2003 (quando foi anunciado o PBF) revela que o PBF é muito pouco tematizado, como regra.⁵¹ Há poucas e pontuais menções ao programa e, em alguns casos (em 2007 e 2009) ele sequer é mencionado nas atas.

Isso revela que, a despeito de existirem como *loci* potencial de participação e deliberação (isto é, de exercício de capacidades políticas), as conferências nacionais não

51. Desde 1995, já houve nove conferências nacionais de assistência social. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais>>.

são utilizadas, salvo melhor juízo, para discutir ou deliberar a respeito do PBF. Esse fato parece confirmar a suposição de Souza e Pires de que as conferências, como tipo de interface, têm sido pouco utilizadas pelos programas “como meio de relação com a sociedade (apenas 15% dos programas federais declararam utilizá-la)”. Isso porque, por um lado, explicam, “os gestores públicos podem considerar outras interfaces socioestatais como mais adequadas à relação com a sociedade. Por outro lado, as conferências podem ainda não ter sido compreendidas e utilizadas. Ambas as possibilidades indicam desafios na gestão das interfaces socioestatais” (Souza e Pires, 2012, p. 24).

Seja como for, o potencial participativo e deliberativo desses encontros não deve ser desprezado. No processo de construção do Suas, em que PBF e assistência social convergem no sentido de compor um sistema, as conferências nacionais da assistência social podem ser vistas como fonte de sinergias e externalidades positivas de gestão para ambas as políticas. Mesmo que delas não participem significativamente os beneficiários dessas políticas – como mostra Avritzer (2012, p. 13), “não são os mais pobres que participam, mas as pessoas na média de renda da população brasileira e, em geral, com escolaridade mais alta que a média” –, as conferências representam oportunidades valiosas a serem mais bem aproveitadas se houver a intenção de tornar o PBF menos insulado.

4 CONCLUSÕES

Neste trabalho, depois de breve resumo dos elementos da nova institucionalidade de política social brasileira, procurou-se mostrar como o PBF e a assistência social, com seus respectivos arranjos político-institucionais, estruturaram-se como políticas públicas unidas na ponta e separadas administrativamente no topo, a despeito de comporem o Suas. Argumentou-se, também, que o PBF, reconhecido por suas inovações no campo das capacidades técnico-administrativas associadas à dimensão de efetividade, nos primeiros anos de sua implementação, pode ter preterido a dimensão de legitimidade, tendo mobilizado meios para implementar decisões de forma centralizada e coordenada no nível de gestão federal.⁵² Ilustrativo disso é o fato de seus gestores terem negociado

52. Nas palavras de Licio (2012, p.180): a “articulação entre uma iniciativa centralizada (PBF) e outra descentralizada (SUAS) foi a opção do governo federal para dar conta da nacionalização do Programa com boa cobertura e focalização, viabilizada pelo reconhecimento da dependência do poder de implementação dos municípios, a partir da emergência de diversos problemas de coordenação do governo federal quanto aos procedimentos realizados no nível local, que ocorria sob um padrão de relações intergovernamentais hierarquizado”.

uma série de medidas importantes (como os termos de adesão dos municípios ao PBF, ao IGD e a programas de capacitação) nas CIBs e CITs – compostas por técnicos que, uma vez tendo sacramentado pactos nesses âmbitos, não podem renegociá-los com toda liberdade com representantes da sociedade civil posteriormente. Interessante notar que se, de um lado, isso tornou o PBF de certo modo deficitário em termos de capacidades políticas, de outro, o aproximou do campo da assistência social, estimulando consensos e interlocuções entre duas políticas de cultura de gestão diferentes.

Diante do desafio, que parece indispensável enfrentar, de pensar em meios pelos quais o PBF e a assistência social possam se beneficiar reciprocamente das sinergias que têm na missão mais ampla e sistêmica de consolidar o Suas, foram discutidos dois exemplos potencialmente ricos: a utilização dos conselhos da assistência social pelo PBF em um número significativo de municípios brasileiros; e o potencial de participação deliberativa do qual o PBF pode se valer se as conferências nacionais da assistência social se predispuerem a tematizá-lo mais frequente e diretamente.

Retornando à abordagem segundo a qual as políticas públicas podem ser enxergadas de acordo com suas capacidades técnicas e políticas, o que parece estar em curso no caso do PBF é um caso no qual, mais do que tensões e rivalidade, o que se enxerga é uma dinâmica pela qual o impulso inicial de insulamento para a construção – mediada por pactuação intraburocrática – de suas capacidades técnicas tem sido, em momentos posteriores de implementação, utilizado, ainda que não de forma intencional, para contribuir com a construção e a institucionalização de capacidades políticas por meio da utilização de estruturas da assistência social. Vale notar que também ganha com isso a assistência social, à medida que, com o entrelaçamento na ponta, suas estruturas passam a ser alimentadas com recursos do PBF.

Que esse processo se torne objeto de maior atenção, se aprofunde e suba para o topo, nas esferas deliberativas das conferências nacionais da assistência social.

REFERÊNCIAS

AVRITZER, Leonardo *et al.* Democracia, desigualdade e políticas públicas no Brasil. **Relatório de pesquisa do projeto democracia participativa**, Belo Horizonte: FINEP, v. 2, 2009.

_____. **Conferências nacionais**: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil. Brasília: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1.739).

BASTAGLI, Francesca. **From social safety net to social policy?** The role of conditional cash transfers in welfare state development in Latin America. International Center for Inclusive Growth (IPC), 2009. (Working Paper, n. 60).

BICHIR, Renata Mirandola. **Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais**. 2011. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

BOSCHI, Renato. Estado desenvolvimentista no Brasil: continuidades e incertidumbres. **Ponto de vista**, Santa Catarina, n. 2, 2010.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Capacitação para controle social nos municípios**: assistência social e Programa Bolsa Família. Brasília: Sagi; SNAS, 2010.

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

COUTINHO, Diogo R. O direito nas políticas sociais brasileiras: um estudo do Programa Bolsa Família. In: SCHAPIRO, Mario G.; TRUBEK, David. (Org.). **Direito e desenvolvimento**: um diálogo entre os BRICS. São Paulo: Saraiva, 2011.

_____. Decentralization and coordination in social law and policy: the Bolsa Família Program. In: TRUBEK, David *et al.* (Ed.). **Law and the new developmental state**: the Brazilian experience in Latin American context. Cambridge University Press, 2013.

COUTO, Berenice Rojas *et al.* **O Sistema Único de Assistência Social**: uma realidade em movimento. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2012.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins. **Efetividade deliberativa**: estudo comparado de conselhos municipais de assistência social (1997/2006). Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

DRAIBE, Sonia Miriam. Uma nova institucionalidade das políticas públicas? reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reformas dos programas sociais. **São Paulo em perspectiva**, v. 11, n. 4, out./dez. 1997.

_____. **Nova institucionalidade do sistema brasileiro de políticas sociais:** os conselhos nacionais de políticas setoriais. Campinas: NEPP/UNICAMP, 1998. (Caderno de Pesquisas do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas, n. 35).

_____. **The national social policies system in Brazil:** construction and reform. Campinas: NEPP/UNICAMP, 2002. (Caderno de Pesquisas do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas, 53).

_____. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. **Tempo social**, n. 15, v. 2, p. 63-101, 2003.

_____. Brasil: Bolsa Escola y Bolsa Família. In: COHEN, E.; FRANCO, R. (Coord.). **Tranferencias con corresponsabilidad. Una mirada latino-americana.** México: Flasco, 2006.

DRAIBE, Sônia M.; RIESCO, Manuel. Estado de bem-estar social e estratégias de desenvolvimento na América Latina. Um novo desenvolvimentismo em gestação? **Sociologias**, v. 13, n. 27, mai./ago, 2011.

DRAIBE, Sonia M.; WILNÊS, Henrique. Welfare state, crise e gestão da crise: um balanço da literatura internacional. **Revista brasileira de ciências sociais**, n. 6, 1998.

DRC – DEVELOPMENT RESEARCH CENTRE ON CITIZENSHIP, PARTICIPATION AND ACCOUNTABILITY. **Blurring the boundaries:** citizen action across states and societies. A summary of findings from a decade of collaborative research on citizen engagement. Brighton, UK, 2011, 52p.

DULCI, Otávio S. Bolsa Família e BPC: a formação de uma agenda governamental de avaliação. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DA REDE MUNDIAL DE RENDA BÁSICA, 13., 2010, São Paulo, São Paulo. **Anais...** São Paulo: BIEN, 2010.

EDIGHEJI, Oghenemano Emmanuel. **The state, state-society relations and developing countries' economic performance.** 2007. Thesis (Philosophiae Doctor) – Norwegian University of Science and Technology, Trondheim, 2007.

EVANS, Peter. **The capability enhancing developmental state:** concepts and national trajectories. Conference Seoul, Korea. Oct. 13th, 2011. Paper presented at the United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD)-Korea International Cooperation Agency (KOICA).

FAGNANI, Eduardo. **Política social no Brasil (1964-2002):** entre cidadania e caridade. 2005. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.

_____. **Política social no governo Lula (2003-2010):** perspectiva histórica. Campinas: UNICAMP, 2011 (Texto para Discussão, n. 192).

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha Coelho. Capacidades Estatais para o Desenvolvimento no Século XXI. **Boletim de análise político-institucional**, Brasília, n. 2, 2012.

HALL, Anthony. From Fome Zero to Bolsa Família: Social Policies and Poverty Alleviation under Lula. **Journal of Latin American studies**, v. 38, 2006.

HANDA, Sudhanshu; DAVIS, Benjamin. The Experience of Conditional Cash Transfers in Latin America and the Caribbean. **Development policy review**, Londres, v. 24, n. 5, p. 513-536, 2006.

HEVIA, Felipe J. Relaciones sociedad-Estado, participación ciudadana y clientelismo político en programas contra la pobreza. El caso de Bolsa Familia en Brasil, **América Latina hoy**, Salamanca, v. 57, 2011.

JACCOUD, L.; HADJAB, P.; CHAIBUB, P. Assistência social e segurança alimentar: entre novas trajetórias, velhas agendas e recentes desafios (1988-2008). **Políticas sociais: acompanhamento e análise**. Vinte anos da Constituição Federal, v. 1, n. 17, 2009.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. **O estado de bem-estar social na idade da razão**. Rio de Janeiro: Campus, 2012.

LICIO, Elaine Cristina. Para além da recentralização: os caminhos da coordenação federativa do Programa Bolsa Família (2003-2010). Tese (Doutorado em Política Social) - Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

LICIO, Elaine Cristina; SAHB MESQUITA, Camile; BADDINI CURRALERO, Claudia Regina. Desafios para a coordenação intergovernamental do Programa Bolsa Família. **Revista de administração de empresas**, v. 51, n. 5, p. 458-470, 2011.

LINDERT, Kathy *et al.* **The nuts and bolts of Brazil's Bolsa Família Program**: implementing conditional cash transfers in decentralized context. The World Bank, 2007. (Social Protection Discussion Paper, n. 0709).

NERI. Marcelo Cortes (Coord.). **A geografia das fontes de renda**. Rio de Janeiro: CPS/FGV, 2010. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cps/docs/geofonte.pdf>>.

OFFE, Claus. Legitimacy versus efficiency. In: Keane, John B. (Ed.). **Contradictions of the welfare state**. The MIT Press, 1996.

PIRES Roberto; VAZ, Alexander. **Participação social como método de governo?** Um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais. Brasília: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1.707).

POUND, Roscoe. Law in books and law in action. *American law review*, v. 44, n. 12, 1910.

PRADO, Mariana Mota, Institutional Bypass: An Alternative for Development Reform (April 19, 2011). Disponível em: <http://ssrn.com/abstract=1815442> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1815442>

SILVA, Frederico Barbosa da; JACCOUD, Luciana; BEGHIN, Nathalie. Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. *In*: JACCOUD, Luciana (Org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: Ipea, 2005.

SILVA, Maria Ozanira da Silva; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo. **A política social brasileira no século XXI**: a prevalência dos programas de transferência de renda. 6. ed .São Paulo: Cortez, 2012.

SOARES, Fábio Veras. Brazil's Bolsa Família: a review. **Economic & Political Weekly (EPW)**, v. 46, n. 21, 2011.

SOARES, Fábio Veras; RIBAS, Rafael Perez; OSÓRIO, Rafael Guerreiro. Evaluating the impact of Brazil's Bolsa Família: cash transfer programmes in comparative perspective. 2007. (International Poverty Center Evaluation Note, n. 1).

SOARES, Serguei. O ritmo da queda da desigualdade no Brasil. **Revista de economia política**, v. 30, n. 3, 2010.

SOARES, Serguei; RIBAS, Rafael Perez; SOARES, Fabio Veras. **Targeting and coverage of the Bolsa Família Programme**: why knowing what you measure is important in choosing the numbers. Brasília: International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG), 2010. (Working Paper, n. 71).

SOUZA, Clóvis Henrique Leite de; PIRES, Roberto Rocha Coelho. Conferências como interface socioestatal: seus usos e papéis na perspectiva de gestores federais. *In*: Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, 8., 2012, Gramado, Rio Grande do Sul. **Anais...** Gramado: ABCP, 2012.

SPINELLI, Mário Vinícius Claussen. **Participação, accountability e desempenho institucional**: o caso dos conselhos de controle social do Programa Bolsa Família nos pequenos municípios brasileiros. 2008. Dissertação (Mestrado) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho/Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2008.

VERA, Ernesto Isunza. Interfaces da prestação de contas: para uma comparação do controle social, participação e representação no México e no Brasil. *In*: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 32., 2008, Caxambu, Minas Gerais. **Anais...** Caxambu: ANPOCS, 2008.

YAZBEK, Maria Carmelita. O Programa Fome Zero no contexto das políticas sociais brasileiras. **São Paulo em perspectiva**, v. 18, n. 2, abr./jun. 2004.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

CORTES, Soraya Vargas. As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros. *In*: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011.

FARIA, Claudia Feres; RIBEIRO, Uriella Coelho. Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. *In*: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha Coelho. Arranjos Institucionais de Políticas Críticas ao Desenvolvimento. **Boletim de análise político-institucional**, Brasília, n. 3, 2013. Mimeografado.

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Andrea Bossle de Abreu

Revisão

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo
Cristina Celia Alcantara Possidente
Edylene Daniel Severiano (estagiária)
Elisabete de Carvalho Soares
Lucia Duarte Moreira
Luciana Nogueira Duarte
Míriam Nunes da Fonseca

Editoração eletrônica

Roberto das Chagas Campos
Aeromilson Mesquita
Aline Cristine Torres da Silva Martins
Carlos Henrique Santos Vianna
Hayra Cardozo Manhães (estagiária)
Maria Hosana Carneiro Cunha

Capa

Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

Livraria do Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo.
70076-900 – Brasília – DF
Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em Adobe Garamond Pro 12/16 (texto)
Frutiger 67 Bold Condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Impresso em offset 90g/m²
Cartão supremo 250g/m² (capa)
Rio de Janeiro-RJ

Missão do Ipea

Produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.

