

---

# Contextos federais, incentivos institucionais e capacidades estatais federais: O seguimento e controle das condicionalidades dos Programas Bolsa Família e Asignación Universal por Hijo no Brasil e na Argentina\*

---

✦ **Ximena Simpson**

Escuela de Política y Gobierno-Universidad Nacional de San Martín (UNSAM)  
E-mail: [xsimpson@unsam.edu.ar](mailto:xsimpson@unsam.edu.ar)  
<https://orcid.org/0000-0003-0801-8304>

✦ **Jeni Vaitsman**

Professora Visitante - Universidade Federal Fluminense (UFF)  
E-mail: [vaitsman@uol.com.br](mailto:vaitsman@uol.com.br)  
<https://orcid.org/0000-0001-8569-853X>

Recebido em:  
12 de maio de 2025.

Aceito em:  
17 de junho de 2025.

ISSN: 2176-9257 (online)

## RESUMO

Este artigo discute as implicações do desenho institucional do federalismo argentino e brasileiro na implementação de políticas de transferência condicionada de renda. Os casos em estudo são: o Programa Asignación Universal por Hijo (AUH), na Argentina, e o Programa Bolsa Família (PBF), no Brasil. O foco nesses programas se justifica porque mesmo que ambos os países adotem o sistema federal de governo, apresentam significativas diferenças nos graus de descentralização política e administrativa e em suas relações intergovernamentais (RIGs). Nosso argumento é que as diferenças na distribuição de responsabilidades entre os vários níveis de governo – nacional, subnacional e local – e os instrumentos de coordenação intergovernamental existentes em cada país impactam na implementação dos programas, principalmente nos incentivos aos entes subnacionais em relação às estratégias de controle das condicionalidades. A pesquisa adota uma abordagem institucional, qualitativa e comparativa, com o objetivo de compreender os arranjos institucionais e as dinâmicas de ativação da capacidade estatal em contextos federativos.

**Palavras-chave:** federalismo – Brasil – Argentina – Bolsa Família – AUH – Relações Intergovernamentais.

## Federal Contexts, Institutional Incentives, and Federal State Capacities: The Monitoring and Enforcement of Conditionalities in the Bolsa Família and Asignación Universal por Hijo Programs in Brazil and Argentina

## ABSTRACT

This article examines the implications of the institutional design of Argentine and Brazilian federalism for the implementation of conditional cash transfer policies. The cases under study are the Asignación Universal por Hijo (AUH) Program in Argentina and the Bolsa Família Program (PBF) in Brazil. The focus on these programs is justified because, although both countries adopt a federal system of government, they display significant differences in the degrees of political and administrative decentralization and in their intergovernmental relations (IGR). Our argument is that differences in the distribution of responsibilities among national, subnational, and local levels of government — and in the intergovernmental coordination instruments available in each country — affect program implementation, particularly by shaping the incentives of subnational governments regarding strategies to monitor compliance with conditionalities. The research adopts an institutional, qualitative, and comparative approach, aiming to understand institutional arrangements and the dynamics of state capacity activation in federal contexts.

\*Este artigo resulta do projeto de pesquisa realizado no âmbito do pós-doutorado junto ao Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social da Universidade Federal Fluminense (UFF), Escola de Serviço Social, realizado por Ximena Simpson sob a coordenação da Dra. Jeni Vaitsman.

**Keywords:** federalism - Brazil - Argentina - Bolsa Família - AUH - Intergovernmental Relations.

## **Contextos federales, incentivos institucionales y capacidades estatales federales: El seguimiento y control de las condicionalidades de los Programas Bolsa Família y Asignación Universal por Hijo en Brasil y Argentina**

### **RESÚMEN**

Este artículo analiza las implicaciones del diseño institucional del federalismo argentino y brasileño en la implementación de políticas de transferencia condicionada de ingresos. Los casos estudiados son: el Programa Asignación Universal por Hijo (AUH), en Argentina, y el Programa Bolsa Família (PBF), en Brasil. El enfoque en estos programas se justifica porque, aunque ambos países adoptan un sistema federal de gobierno, presentan diferencias significativas en los grados de descentralización política y administrativa y en sus relaciones intergubernamentales (RIG). Nuestro argumento es que las diferencias en la distribución de responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno —nacional, subnacional y local— y los instrumentos de coordinación intergubernamental existentes en cada país impactan en la implementación de los programas, especialmente en los incentivos de los gobiernos subnacionales respecto de las estrategias de control de las condicionalidades. La investigación adopta un enfoque institucional, cualitativo y comparado, con el propósito de comprender los arreglos institucionales y las dinámicas de activación de la capacidad estatal en contextos federales.

**Palabras clave:** federalismo - Brasil - Argentina - Bolsa Família - AUH - Relaciones Intergubernamentales.

### **INTRODUÇÃO**

Este artigo discute comparativamente as implicações do desenho institucional de duas políticas de transferência condicionada (PTCR) de renda no combate à pobreza - o Programa Bolsa Família (PBF) e o Asignación Universal por Hijo (AUH), no Brasil e na Argentina respectivamente. Os países analisados adotam o sistema federal de governo, o que torna mais complexa a implementação de políticas públicas federais pela maior autonomia conferida aos entes subnacionais e locais em termos administrativos, políticos e fiscais, com suas devidas diferenças.

O foco nesses programas se justifica por serem políticas de iniciativa do governo federal relevantes que buscam a diminuição intertemporal da desigualdade social. O fato de terem entre seus objetivos principais mudanças nas dimensões de saúde e educação de uma parcela da população faz com que alguns autores as classifiquem como políticas estruturais (ESTRELLA & MOLHANO, 2008). Neste artigo, as consideramos como provendo recursos e oportunidades às camadas pobres e desfavorecidas da população, favorecendo a superação do ciclo intergeracional de pobreza (ESTRELLA & MOLHANO, 2008, p. 628). No entanto, para que elas cumpram seu propósito, é preciso que tenham um impacto efetivo nas condições de vida da população alvo, associadas a outras políticas redistributivas e não se restrinjam ao aumento temporário da renda.

De qualquer modo, o acompanhamento das famílias por meio do controle das condicionalidades em saúde e educação impostas pelos programas adquirem um peso relevante, pois constituem seu foco principal para o objetivo de aquisição de capacidades e modificação do comportamento futuro dos beneficiários. O município emerge como unidade central de análise como âmbito final do percurso da política e pela sua maior proximidade com a comunidade. Não obstante, o papel dos municípios no Brasil e na

Argentina e sua participação na implementação e na gestão dos programas é paradigmaticamente diferente.

Sendo os dois países federais, a pergunta que buscamos responder neste trabalho é: como as variáveis institucionais do federalismo em cada país incidem no acompanhamento das famílias na gestão do controle das condicionalidades e no acompanhamento das famílias dos Programas BF, no Brasil, e a AUH, na Argentina? O argumento é que as diferenças na distribuição de responsabilidades entre os diferentes níveis de governo – nacional, subnacional e local – e as características dos instrumentos de coordenação intergovernamental de cada país impactam na implementação dos programas, principalmente no que tange ao acompanhamento das famílias e na gestão e controle das condicionalidades no nível municipal.

Argentina é um país federal dividido em dois níveis de governo autônomos distribuídos em 23 subunidades, províncias, além da capital federal – Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), e do governo federal. Trata-se de um caso paradigmático de federalismo devido à complexidade de sua dinâmica política interna. De acordo com a Constituição Nacional reformada em 1994, as províncias têm amplas prerrogativas em relação à administração de algumas políticas públicas, como saúde, educação, infraestrutura e segurança. Também têm a prerrogativa de estabelecer os parâmetros de autonomia dos municípios pertencentes às suas jurisdições. Isso quer dizer que seu grau de autonomia política, administrativa e fiscal municipal depende da decisão do estado provincial e encontra-se regida pela Constituição da província.

A federação brasileira, diferentemente, é composta por 3 níveis de governo, o governo federal, 26 estados mais o Distrito Federal e 5.570 municípios. Os estados e os municípios são entes autônomos, como o governo federal. O alcance e distribuição de suas prerrogativas encontram-se estabelecidos na Constituição e não depende de legislação estadual. O modelo federativo apresenta, por sua vez, uma tendência centralizadora na formulação das políticas públicas e em relação aos parâmetros de organização administrativa de todos os níveis de governo. O papel histórico do Executivo nacional na definição e implementação da agenda das políticas públicas federais cristalizou-se com a aprovação da Emenda Constitucional 19 de 1998 que padronizou as diretrizes da administração pública em todos os níveis de governo (ARRETCHE, 2007; 2009; BOSCHI & GAITÁN, 2011; NUNES, 1997; MELO, 2005).

A variação institucional na Argentina e no Brasil é marcante. Na Argentina, as províncias não seguem as mesmas diretrizes em relação à gestão e implementação de políticas federais, gerando uma maior diversidade em seu desenho e implementação. Por sua vez, em ambos os países as subunidades (estados / províncias) e governos locais não têm as mesmas capacidades - recursos humanos, capacidade de gestão, infraestrutura disponível, recursos fiscais, etc. (OLIVEIRA, LOTTA & NUNES, 2019) para resolver problemas de implementação. Há, então, duas ordens de fatores que afetam a implementação de políticas públicas nacionais em contextos federais: as diferenças no desenho institucional do federalismo em relação à participação de cada unidade governamental na política pública e a diversidade interna resultante das diferenças nas capacidades estatais locais.

Nas décadas de 80 e 90, a democratização e descentralização na América Latina aumentaram a responsabilidade dos governos locais na gestão de políticas públicas. No entanto, isso não veio acompanhado de mais recursos ou capacidades administrativas e fiscais. Embora a descentralização seja inerente aos sistemas federativos, seu tipo e grau podem variar. Apesar da grande diversidade em relação à estrutura institucional das federações e da definição de autonomia formal dos governos locais, estes têm um papel cada vez maior na gestão e na provisão de políticas, principalmente nos países mais descentralizados. Em grande parte dos casos observa-se uma disparidade entre a responsabilidade constitucional delegada aos municípios para a provisão de certas políticas públicas e a sua capacidade real. Esta questão impacta não somente nos incentivos dos governos subnacionais e locais na implementação de iniciativas federais, como consecutivamente na coerência e abrangência das mesmas.

Com base nessa discussão, o artigo é organizado da seguinte maneira: após essa introdução, descrevemos a metodologia do trabalho. Na seção seguinte, discutimos a partir de literatura da área os contextos institucionais federativos dos dois países e suas implicações para a coordenação e cooperação intergovernamental. Em seguida, analisamos os programas selecionados mostrando o contraste entre os casos selecionados. Finalmente, expomos as considerações finais.

## **PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

A pesquisa adota uma abordagem institucional, qualitativa e comparativa, com o objetivo de compreender os arranjos institucionais e as dinâmicas de ativação da capacidade estatal em contextos federativos nos dois países. No caso brasileiro, foi realizada observação participante em reuniões intersetoriais promovidas pelo governo do Estado do Rio de Janeiro, com a participação de representantes do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) e das secretarias estaduais de saúde, educação e assistência social. Essa estratégia permitiu acompanhar alguns processos de coordenação vertical e horizontal entre diferentes esferas e setores governamentais. Complementarmente, foram conduzidas entrevistas semiestruturadas com gestores de Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) em dois municípios de grande porte do Estado do Rio de Janeiro, sendo que um deles pertencente à Região Metropolitana com o intuito de captar as percepções locais sobre a implementação de políticas sociais e os desafios enfrentados no cotidiano da gestão. Na Argentina, as entrevistas incluíram atores-chave responsáveis pelo desenho e execução da *Asignación Universal por Hijo (AUH)*, como dois dirigentes da *Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES)*, além de profissionais vinculados às *Unidades de Atención Integral (UDAIs)*. A combinação dessas estratégias visou articular diferentes escalas de análise e acessar múltiplos pontos de vista institucionais, favorecendo uma leitura relacional, situada e territorializada dos processos de implementação de políticas sociais nos dois países. As entrevistas foram semiestruturadas, a partir de um guia de perguntas base, com liberdade para modificá-las e acrescentar novas questões de acordo com a/o entrevistada/o e os temas que surgissem durante a conversa. As entrevistas foram realizadas mediante consentimento informado, assegurando o anonimato das pessoas entrevistadas e a confidencialidade das informações fornecidas.

Por sua vez, o método comparado nos permite distinguir com maior nitidez o peso das variáveis institucionais na implementação de políticas públicas nacionais, pois mesmo que a Argentina e o Brasil constituam países federais, adotem o sistema presidencialista e apresentem significativos graus de descentralização política e administrativa, a estrutura de suas relações intergovernamentais (RIGs) segue padrões diferenciados. Este artigo buscará observar essas diferenças na implementação das principais políticas de transferência de renda em ambos os países, enfatizando o papel dos municípios.

## **SISTEMAS FEDERATIVOS, COORDENAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL E CAPACIDADES ESTATAIS**

A partir da redemocratização nos anos 1980, o impacto dos sistemas federais nas políticas públicas ganhou relevância na América Latina. A descentralização foi adotada como meio de melhorar a eficiência da gestão pública, levando a reformas políticas, fiscais e administrativas que fortaleceram o papel das instâncias subnacionais. Paralelamente, houve um aumento da demanda por serviços sociais, impulsionado tanto pela inclusão política quanto pelas crises econômicas. Essas crises, porém, geraram um dilema: enquanto pressionavam os governos a expandir os gastos públicos, o desequilíbrio fiscal os forçava a restringir os investimentos sociais, resultando em custos significativos para a população. Este círculo vicioso tem sido recorrente na maioria dos países da nossa região com crescentes índices de pobreza e desigualdade e com um crescimento significativo da informalidade do emprego (VERAS et. al., 2023). Nesse contexto, as políticas sociais não contributivas na América Latina tornaram-se ainda mais pertinentes pela alta porcentagem da população que se encontra fora do mercado formal de trabalho (NIEDZWIECKI, 2018).

O processo de descentralização transferiu poder e responsabilidades às subunidades, especialmente em políticas públicas, porém, essa maior autonomia não foi acompanhada pelo fortalecimento das capacidades estatais subnacionais. Nesse sentido, parte da literatura que analisa as implicações da implementação de políticas públicas em contextos federais chamou a atenção para a necessidade de diferenciar a capacidade estatal nacional da subnacional. Grin e Abrucio (2018) mostraram que as capacidades do estado devem ser entendidas, de modo geral, como o desenvolvimento de atividades básicas de gestão nas áreas de finanças, pessoas, planejamento e tecnologia da informação, necessárias para que os governos subnacionais e/ou locais respondam às demandas da descentralização (GRIN & ABRUCIO, 2018).

Del Trédici, González e Mazzuca (2024) sugerem, no mesmo sentido, que a capacidade estatal subnacional deve ser analisada separadamente da capacidade nacional, pois sua variação interna afeta desigualmente o desenvolvimento das regiões. A partir da análise do impacto da variação na capacidade estatal subnacional no bem-estar social na Argentina, os autores propõem que a definição de capacidade estatal subnacional deve incluir duas dimensões principais: a capacidade fiscal, medida por receitas próprias e transferências federais, e a capacidade burocrática-administrativa, que envolve qualificação da burocracia e infraestrutura estatal. Argumentam que as capacidades fiscais e burocráticas dos estados provinciais impactam diretamente nos indicadores sociais, como pobreza, acesso a serviços e segurança e destacam que fortalecer as capacidades fiscais e administrativas dos governos

locais é mais eficaz para promover o desenvolvimento do que apenas aumentar os repasses federais.

Embora concordemos com a necessidade de pensar a capacidade subnacional como um objeto de pesquisa em si mesmo e com a relevância das variáveis propostas, argumentamos que, para uma compreensão integral da capacidade estatal e seu impacto nas políticas de modo geral, não se pode deixar de lado os aspectos relacionais entre os níveis de governo. Principalmente em países federais, a capacidade estatal deve ser vista desde uma perspectiva relacional, incluindo a capacidade do estado federal em penetrar ao longo do território nacional para implementar políticas públicas universais e intertemporais como variável explicativa (MANN, 2007; SOIFER, 2008). A maioria das análises sobre capacidade estatal abordam o conceito desde a capacidade do estado nacional ou do estado subnacional, sem prestar atenção nas duas dimensões de forma integrada. Este trabalho busca enfrentar essa lacuna, defendendo a importância do componente relacional (Gomide e Pires, 2024) e intergovernamental das capacidades estatais para melhor captar sua variação subnacional em estados federais.

Como reforço a nosso argumento, D'Arcy e Nistotskaya (2021) dividem o conceito de capacidade estatal em duas abordagens: uma **funcionalista**, que se refere ao tipo de função exercida pelo estado, como extrativa, coercitiva, administrativa e legal; e outra **generalista**, que é definida pelo potencial do Estado para implementar políticas públicas de forma eficaz e coerente, independentemente do setor ou função específica. Nessa categoria entram as características da burocracia (profissionalismo, autonomia, integridade) como ressaltadas nos trabalhos citados (DEL TRÉDICI, GONZÁLEZ & MAZZUCA, 2024; GRIN & ABRUCIO, 2018), mas complementam esses aspectos chamando a atenção para o impacto do grau de penetração do estado nacional no território (agências, infraestrutura), da informação disponível (censo, registros, cadastros) e da sua capacidade de coordenação para articular e integrar ações entre diferentes níveis de governo, órgãos e setores com o objetivo de garantir a coerência e efetividade das políticas públicas.

Nesse sentido e buscando captar o componente relacional das capacidades estatais, tomamos os três últimos aspectos da capacidade estatal propostos por D'Arcy e Nistotskaya (2021): **a penetração do território (agências, infraestrutura), a informação disponível (censo, registros, cadastros), e a capacidade de coordenação do Estado federal** para comparar as duas políticas selecionadas, já que o objetivo central é analisar a implementação de políticas nacionais em sistemas federais, como são os países selecionados.

Para melhor compreender a primeira variável, a penetração no território, fazemos uma distinção entre descentralização e desconcentração político-administrativa da gestão dos programas analisados. A descentralização e a desconcentração representam dinâmicas distintas de distribuição da ação estatal. A descentralização é um processo político-administrativo que implica a transferência efetiva de poder, responsabilidades e recursos do governo central para esferas subnacionais e locais de governo, como estados e, especialmente, municípios. Esse arranjo é fundamental para a governança federativa, sobretudo na implementação de políticas sociais, pois concede autonomia a esses entes para que adaptem e executem políticas de acordo com as necessidades e preferências locais (ARRETCHE, 2000). Ao fortalecer o pacto federativo e a capacidade de resposta do estado no nível local, a descentralização redefine as relações intergovernamentais (SOUZA,

2019). Em contrapartida, a desconcentração é uma estratégia puramente administrativa e intraorganizacional, na qual o governo central redistribui tarefas e funções de seus órgãos para agências ou escritórios regionais (como é o caso das Unidades Descentralizadas de Atención Integral e Unidades Descentralizadas de Atención Integral Móvil – UDAIs e UDAIMs - na AUH). Nesse caso, não há transferência de poder decisório ou autonomia, pois, as unidades desconcentradas permanecem estritamente subordinadas à hierarquia do poder central, atuando como braços executores para aumentar a capilaridade e a eficiência da administração federal no território (SECCHI, 2019).

A eficácia desses arranjos institucionais está intrinsecamente ligada às outras duas variáveis propostas: a disponibilidade de informação e à capacidade de coordenação. Na descentralização, o acesso a dados locais (como censos e cadastros - a exemplo do Cadastro Único - CadÚnico no PBF) e a criação de canais de diálogo (como os Centros de Referência de Assistência Social – CRAS e as Comissões Intergestoras Estaduais e Municipais no PBF) são vitais para que os entes subnacionais exerçam sua autonomia de modo informado, fomentando a coordenação intergovernamental por meio de canais de articulação. Já no modelo de desconcentração, a dinâmica é diferente: o fluxo de informação entre os diferentes níveis de governo é baixo, pois os dados relevantes para a gestão tendem a ser centralizados no governo federal. Essa centralização afeta a gestão da política, pois dificulta o fluxo de conhecimento necessário para adaptar as ações às diversas realidades locais. Por sua vez, também desincentiva a coordenação intergovernamental, uma vez que os governos subnacionais e locais não possuem participação significativa na gestão e implementação dos programas. Relegados a um papel secundário, com pouca ou nenhuma influência sobre as decisões, falta o estímulo para uma colaboração federativa mais ativa.

A contribuição de Gomide e Pires (2024) é particularmente relevante para a compreensão sobre como políticas são efetivamente implementadas em contextos em que diferentes níveis de governo interagem de forma assimétrica e nem sempre coordenada. Eles propõem a perspectiva político-relacional, que articula o desenho da política aos arranjos de implementação, concebendo-os como dimensões interdependentes. Esses arranjos revelam quem são os atores envolvidos, quais papéis desempenham e como interagem na produção concreta da ação governamental. Nesse sentido, argumentamos que para que haja uma efetiva coordenação, a cooperação entre as partes deve ser incentivada. A coordenação federativa é exercida, por exemplo, pela redistribuição de recursos, pela regulamentação nacional, pelo estabelecimento de padrões nacionais de políticas, entre outras regras (SEGATTO, 2015) e tem o propósito de evitar que as diferentes organizações estatais responsáveis em conjunto por prestar algum serviço público não produzam redundâncias, lacunas ou reforcem desigualdades, o que é ainda mais relevante quando se trata de políticas ou programas intersetoriais (PETERS, 1998). Ainda, é preciso entender as duas principais diferenças entre coordenação e cooperação: em primeiro lugar, enquanto a cooperação possui um caráter voluntário, a coordenação é um componente hierárquico; em segundo lugar, a cooperação tende a manter a autonomia dos entes que dela participam e a coordenação tende a centralizar decisões. Do ponto de vista formal, pode-se definir coordenação como a penetração do estado mediante a organização de todas as atividades, com o objetivo de alcançar consenso entre indivíduos e organizações para o atingimento integral dos objetivos da política. Associado ao conceito de coordenação, está o de

cooperação. No caso de um país federal, a coordenação seria típica das relações intragovernamentais e a cooperação das intergovernamentais (SOUZA, 2019, pág. 7).

No caso brasileiro, o governo federal assumiu um papel central na equalização de capacidades federais, através de um modelo de implementação descentralizada e coordenada. A baixa capacidade burocrática da maioria dos municípios exigiu um esforço federal para induzir a construção de capacidades mediante uma penetração territorial (via rede CRAS) e da gestão da informação (via CadÚnico). Essa interdependência forjou um arranjo onde a gestão municipal torna-se indispensável, criando um terreno fértil para o *credit claiming* local (NIEDZWIECKI, 2018). Como demonstra Bichir (2011), o engajamento dos prefeitos (cooperação) é motivado tanto pela obtenção de incentivos fiscais quanto pelo capital político gerado pela associação direta com o benefício, fortalecendo o comprometimento na ponta do programa.

Em contrapartida, a AUH argentina exemplifica um modelo de implementação centralizada e não coordenada. O programa foi implementado alavancando a robusta estrutura preexistente da ANSES, uma agência federal com ampla desconcentração (UDAIs e UDAIMs) e sistemas de informação próprios, minimizando a cooperação com os governos subnacionais e locais. Nesse modelo, não há praticamente coordenação intergovernamental e os incentivos para o *credit claiming* dos atores subnacionais são consideravelmente mais fracos, pois se concentram no nível nacional (NIEDZWIECKI, 2018). Assim, enquanto o PBF fomentou um federalismo cooperativo na gestão da pobreza, a AUH reforçou uma implementação centralizada que não compromete os níveis subnacionais e locais em sua implementação.

Essa abordagem exige ir além da perspectiva normativa e nacional, incorpora a variável política e territorial. A diversidade territorial brasileira e argentina, por exemplo, se expressa em “zonas marrons” (O’DONNELL, 1993) — áreas com fraca presença estatal e baixa institucionalidade — e “ilhas de excelência”, onde a ação estatal é mais coordenada e eficaz. Essa heterogeneidade reforça a necessidade de considerar os canais de informação e os mecanismos de coordenação como componentes estruturantes da capacidade estatal em contextos federativos. Como argumentamos anteriormente, a capacidade estatal é multidimensional e distribuída de maneira desigual, o que implica que estados e municípios não possuam os mesmos interesses políticos, nem as mesmas capacidades institucionais e administrativas (FALLETTI, 2010; SOIFER, 2015). Para compreender essa dinâmica, é necessário considerar os determinantes político-institucionais do que chamaremos de Capacidade Estatal Federal (CEF). Esses fatores são centrais para os resultados de longo prazo das políticas públicas, pois condicionam a continuidade, a adesão e a apropriação local das ações governamentais.

Pensar em CEF requer uma abordagem multiescalar, sensível às dinâmicas político-institucionais, aos arranjos territoriais e aos mecanismos de coordenação intergovernamental. A coordenação intergovernamental se refere aos dispositivos institucionais formais existentes de articulação entre o governo federal e os governos subnacionais e locais e que dão forma às chamadas RIGs. Estes dispositivos se referem, por exemplo, a transferência de recursos específicos, ao fluxo de informação, a existência de instâncias formais de gestão compartilhada, e possuem o poder de ativar ou desativar as capacidades subnacionais ou locais existentes ao incidir no comprometimento político dos atores envolvidos na gestão da política.

As diferenças nas estruturas institucionais desses dois países, particularmente em relação à distribuição de prerrogativas de cada nível de governo, geram diferentes estruturas de incentivos para a coordenação entre os vários níveis de governo, com impacto nas capacidades locais de implementação e gestão de políticas públicas federais. Nos programas analisados, as diferenças em suas estruturas, principalmente em relação ao papel do governo federal, geram incentivos e constrangimentos diferentes de coordenação e de cooperação intergovernamental. Com base nesse argumento, o quadro a seguir resume o modelo teórico proposto.

**Figura 1.** CEF: Modelo Teórico Proposto



**Fonte:** Elaboração própria.

## **POLÍTICAS FEDERAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA ARGENTINA E NO BRASIL.**

Na Argentina, embora o direito à assistência social não seja previsto constitucionalmente, há um conjunto de leis nacionais, inclusive anteriores à reforma da Constituição de 1994 (CA/94), que regulam partes ou aspectos da assistência social como a Lei 13.341/1948 que cria a Direção Nacional de Assistência Social. As constituições provinciais regulam os princípios, diretrizes, estrutura e as ofertas das políticas provinciais de assistência social (CUNHA, et. al. 2017). Diferentemente do Brasil, não há uma política nacional que corresponda a um sistema integrado e ordenado constitucionalmente. Em relação aos programas de assistência social do governo federal, até 2023 era o Ministerio del Desarrollo Social (MDS) o órgão coordenador dos programas federais de economia social, segurança alimentar e transferência direta de renda (CUNHA, 2017). A partir de 2024, com Javier Milei na presidência da Argentina, o Ministério passa a se chamar Ministério de Capital Humano (MCH).

Quando há necessidade de articulação com as províncias, esta ocorre através de negociações bilaterais *ad hoc* entre o MCH e os governos subnacionais (provinciais), mas

em sua maioria sem mecanismos formais de *enforcement*. Seguindo essa tendência, as políticas de assistência social por isso, mostram um passado de volatilidade e fraca institucionalização ao não contarem com uma divisão de responsabilidades definida na reforma constitucional de 1994. Sua implementação foi delegada aos dois níveis de governo (federal e provincial), sem especificações claras em relação às normativas e atribuições de cada nível. Como resultado, devido aos significativos graus de autonomia das províncias em torno a decisão de adesão às iniciativas nacionais, os grandes programas de combate à pobreza lançados pelo governo federal, como é o caso da AUH, foram centralizados no nível central de governo. O Programa AUH foi lançado pelo governo nacional através de um decreto presidencial – em novembro de 2009 – sob a presidência de Cristina Fernández de Kirchner (2007 – 2015).

No Brasil, os benefícios federais não-contributivos têm sua regulamentação e gestão feitas por instâncias da política de assistência social dos três níveis de governo. O próprio desenho institucional descentralizado das políticas sociais envolve várias arenas de articulação, negociação e pactuação entre gestores dos três níveis federativos. Ao mesmo tempo, a coordenação pelo nível federal é garantida por leis e normas que regulam a operacionalização da política e dos programas nos estados e municípios. Negociações e pactuações da política assistencial, como estratégias de operacionalização de serviços, políticas e benefícios; acordos sobre questões operacionais da implantação dos serviços; critérios e procedimentos de transferência de recursos para cofinanciamentos, entre outros, são realizados em arenas de gestão interfederativa, definidas pelo desenho institucional da política assistencial.

O PBF foi implementado a partir de iniciativa do governo federal apresentada no Congresso através de um Projeto de Lei e recebeu ajustes em sua normativa e regulamentação ao longo dos anos. Entre 2001 e 2011, por exemplo, foram publicados 11 decretos, 4 leis, 2 medidas provisórias, 38 portarias, 1 instrução normativa e 50 instruções operacionais referentes ao PBF, incluindo regulamentações do próprio programa e seus programas correlatos, definição de formas de repasse de recursos para Estados e municípios, formas de cadastramento e acompanhamento dos beneficiários, entre muitos outros objetos (BICHIR, 2011). Assim, mesmo que o PBF tenha sido uma política formulada pelo governo nacional, seu processo de implementação abriu espaço para a coordenação federal da descentralização da política, através da ampliação da participação formal dos governos subnacionais e locais na sua gestão.

### **PROGRAMA ASIGNACIÓN UNIVERSAL POR HIJO (AUH)**

A AUH é o principal Programa Nacional de transferência condicionada de renda da Argentina e tem como condicionalidades o controle de saúde e vacinação para crianças até quatro anos de idade, inclusive; e a frequência escolar de crianças e jovens entre os cinco e os dezoito anos de idade em todos os níveis e modalidades do ensino obrigatório. As regras da AUH são formuladas pelo governo nacional e sua gestão é feita pela Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), instituição previdenciária do governo nacional que elabora a regulamentação complementar para a implementação operacional do programa, fiscalização, controle e pagamento dos benefícios. O financiamento é provido

pelo *Fondo de Garantía de la Sustentabilidad*<sup>1</sup> da ANSES, do Sistema Integrado Previsional Argentino criado pelo Decreto nº 897/07 e da rentabilidade anual obtida pelo fundo (ARGENTINA, 2009) e sua gestão é desconcentrada e feita por meio de suas Unidades de Atenção Integral Descentralizadas (UDAIs).

A Resolução da ANSES nº 132/2010 que regula a gestão do programa, estabeleceu a *Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación* ou *Libreta* de la Asignación Universal) como o principal documento de controle do cumprimento das condicionalidades. A principal ferramenta de gestão da informação da *Libreta* é o formulário que deve ser atualizado anualmente pelas famílias e levado para supervisão nas UDAIs ou através do site da ANSES na internet. O controle do programa envolve vários órgãos nacionais (Governo Nacional, ANSES, Banco Nación, Ministério da Saúde e a Secretaria de Educação) mas sem haver, contudo, uma gestão intersetorial formalizada.

A gestão do programa é feita exclusivamente pelo governo nacional, sem a participação institucional das províncias e municípios. Não existem espaços de coordenação institucional entre as províncias e o governo federal para a implementação da AUH, já que as províncias não desempenham formalmente um papel na sua gestão. Este aspecto incidiu significativamente na efetiva penetração do estado federal no território com impactos, principalmente, em relação à transmissão de informação sobre os beneficiários e para os beneficiários nos municípios. Um dos entrevistados da ANSES destacou que:

*“Mira, en su momento lo habíamos armado sobre todo para tener más una articulación a nivel nacional, después con las provincias tenés otros problemas (...). Nunca se terminó de explotar (...). O sea, eso no es coordinar, eso no es articular. Que dependa de cada jefe de UDAI... no es. Vos tenés que liderar y de modo estructural con mesas de trabajo continuas, que tengan una institucionalidad, una normativa. Y si me decís, voy a armar redes, que son un poco más laxo, acá no estuvo eso. Tenés casos aislados... Eso que depende de cada jefe”*. (Entrevista AR-D1, 2024 – Dirigente nacional 1).

Nas palavras de outro Dirigente nacional da ANSES:

*“La dificultad mayor tenía que ver con la transferencia de información, tanto entre los ministerios como entre gobierno nacional, las provincias y los municipios entendiendo que la base de datos son poder y que hay o hubo cierta cultura que la transferencia de información este era vista como debilidad, si quiere”*. (Entrevista AR-D2, 2024 – Dirigente nacional 2).

---

<sup>1</sup>Fundo de Garantia de Sustentabilidade.

<sup>2</sup> “Olha, naquele momento tínhamos montado [o esquema] principalmente para ter uma articulação mais no nível nacional; depois, com as províncias, você tem outros problemas (...). Nunca chegou a ser plenamente aproveitado (...). Quer dizer, isso não é coordenar, isso não é articular. Que dependa de cada chefe de UDAI... não é. Você tem que liderar de forma estrutural, com mesas de trabalho permanentes, que tenham institucionalidade, uma normativa. E se você me disser “vou criar redes”, que são um pouco mais flexíveis, aqui não houve isso. Existem casos isolados... Isso que depende de cada chefe”.

<sup>3</sup> “A maior dificuldade tinha a ver com a transferência de informação, tanto entre os ministérios quanto entre o governo nacional, os estados e os municípios, entendendo que base de dados é poder e que existe — ou existia — uma certa cultura de ver a transferência de informação como uma fraqueza, digamos assim”.

Contudo, a necessidade do governo federal de ter informação no lançamento do Programa sobre a população alvo para que pudesse ser implementado, levou o governo federal a exigir que cada governo provincial assinasse um convenio com o governo nacional, comprometendo-se a repassar informações e a suspender programas provinciais similares para evitar a sobreposição de políticas (MIRANDA, 2010). Também foi preciso que, na etapa inicial, os governos dos dois níveis colaborassem para a difusão do programa, na coleta de informações durante o processo de inscrição das famílias e na confecção da *Libreta* (MIRANDA, 2010). Esses acordos foram “costurados” em negociações políticas informais bilaterais, com os governos subnacionais, mas sem que isso gerasse mecanismos de articulação regulares e formalizados. Inclusive pelo interesse político governo federal em ser identificado politicamente com o Programa (*credit claiming*) e não os atores políticos subnacionais ou locais. Este aspecto é destacado em duas falas do Entrevistado 1:

*“(...) en el texto del decreto dice que es incompatible (la AUH) con otras prestaciones provinciales y municipales. Como salíamos en una primera liquidación saltando la incompatibilidad, ahí la idea fue (...) enviamos una solicitud a todas las provincias que nos manden por nota estableciendo el compromiso de dar de baja sus programas sociales incompatibles y le liquidamos a todos. Me pidieron que hablara con los gobernadores solicitándole esto.”*

E ainda:

*“(...) creo que detrás del diseño de la política pública había un intento de fortalecer la autoridad política del presidente de la nación y del Estado Nacional sobre las otras jurisdicciones”. (...) la asignación universal por hijo significó un refuerzo en la autoridad presidencial y una forma de acumulación política nueva<sup>4</sup>”. (Entrevista AR-D1, 2024 – Dirigente nacional 1 ).*

Em relação a solicitação do benefício, também centralizada ou desconcentrada nas UDAIs, esta é feita pelo responsável do grupo familiar, pessoalmente nas repartições locais da ANSES ou pela internet, e o pagamento do auxílio é feito diretamente às famílias por bancos oficiais, como ocorre no Brasil. As informações sobre as famílias são armazenadas no *Sistema Integrado de Transferencia, Almacenamiento y Control de Información* (SITACI), sob a gestão da ANSES, para o qual são enviadas as informações coletadas pelas UDAIs nas províncias, nos municípios e órgãos públicos. Seguindo nosso argumento, a existência de canais formais de informação e de mecanismos de coordenação incidem significativamente na reprodução e ativação de capacidade estatal local para implementar uma política nacional. Na Argentina, a ativação foi dificultada pela excessiva centralização na gestão integral do Programa. Nesse sentido, em entrevista, um referente de uma UDAI enfatiza que a ausência de coordenação federal, principalmente na AUH, foi uma decisão política:

---

<sup>4</sup> “(...) no texto do decreto está escrito que a AUH é incompatível com outros benefícios estaduais e municipais. Como na primeira folha de pagamento a gente estava passando por cima dessa incompatibilidade, aí a ideia foi (...) enviamos um pedido para todos os estados (províncias) para que nos mandassem uma nota assumindo o compromisso de encerrar seus programas sociais incompatíveis, e pagamos para todo mundo. Me pediram que eu falasse com os governadores para solicitar isso.”

“(...) acho que por trás do desenho da política pública houve uma tentativa de fortalecer a autoridade política do presidente da República e do Estado Nacional sobre as outras jurisdições. (...) a Asignación Universal por Hijo significou um reforço da autoridade presidencial e uma nova forma de acumulação política.”

*“En el caso de la AUH (...) el esfuerzo, en todo caso, era de coordinación en el territorio con la UDAIs o la UDAIMs o estos chicos integradores (UDAIMs). Era preferible que los funcionarios nacionales hicieran ese recorrido que de avisarle a los municipios o a las provincias que lo podían hacer<sup>5</sup>”. (Entrevistada AR-02, professional UDAI, 2024).*

A AUH é entregue a um dos pais, tutor, curador ou parentes por consanguinidade até o terceiro grau. São depositados por mês as parcelas de 80% do benefício por meio do sistema de pagamento da ANSES. Os restantes 20% da prestação é paga após a verificação do cumprimento das condicionalidades no final de cada ano. Estes 20% ficam reservados em uma caderneta de poupança em nome do titular no Banco Nación. Contudo, mesmo que anualmente cerca de 600 mil crianças e adolescentes tenham tido a prestação suspensa por não terem comparecido à certificação anual (ANSES 2016), a ANSES, pelo menos até 2020, não possuía um diagnóstico que explicasse a razão pelo não comparecimento das famílias, deixando estas imediatamente fora do Programa (ROSSEL E STRASCHNOY, 2020). Na entrevista a um dos dirigentes da ANSES fica evidente a falta de incentivos para a formalização de políticas de acompanhamento das condicionalidades do Programa:

*“(...) hacíamos análisis para dentro para ver cuántos no cumplían, qué tipo de condicionalidades (...) el 90% no cumplía con la condicionalidad de (presentar) la declaración jurada de ingresos. Era entrar y hacer "click". El 90%... Básicamente no tenía campaña de información, de concientización de la población de cómo se hacía el cumplimiento de las condicionalidades. (...) fue siempre una definición política el diseño, la condicionalidad en la AUH (fue pensada) para la aceptación de los sectores medios, y no una profundización de acompañamiento de esas familias<sup>6</sup>”. (Entrevista AR-D2, 2024 – Dirigente nacional 2).*

Como vimos, a implementação da AUH começou nas províncias signatárias dos acordos de cooperação com o governo nacional, sem estar de forma alguma integrada às suas estruturas burocráticas. Estes acordos não preveem quaisquer instâncias de coordenação intergovernamental, só se referindo à obrigatoriedade da transferência de dados dos planos e programas sociais provinciais pelas autoridades provinciais ao governo nacional, com o objetivo de garantir, por meio do cruzamento de dados, o controle das incompatibilidades estabelecidas no decreto da AUH e ao repasse dos dados sobre os controles de saúde e frequência escolar dos beneficiários (DÍAZ LANGOU, et. ali, 2012).

A própria concepção do programa não permite a introdução de variações por parte das províncias, pois a implementação é regulada por resoluções e disposições do governo nacional sem prever qualquer tipo de adaptação local. No entanto, a maior parte da informação necessária para o funcionamento do Programa é aquela registrada nas bases de

---

<sup>5</sup> “No caso da AUH (...) o esforço, na verdade, era de coordenação no território com as UDAIs, ou as UDAIMs, ou com esses meninos integradores (UDAIMs). Era melhor que os próprios funcionários nacionais fizessem esse trabalho do que avisar os municípios ou as províncias para que eles o fizessem.”

<sup>6</sup> “(...) a gente fazia análises internas para ver quantos não cumpriam, que tipo de condicionalidades (...) 90% não cumpria a condicionalidade de (apresentar) a declaração jurada de renda. Era só entrar e dar um ‘click’. Noventa por cento... Basicamente não havia campanha de informação, nem de conscientização da população sobre como cumprir as condicionalidades. (...) sempre foi uma definição política: o desenho, a condicionalidade na AUH (foi pensada) para obter aceitação dos setores médios, e não para aprofundar o acompanhamento dessas famílias.”

dados provinciais da ANSES, complementada com a informação recebida através dos acordos de cooperação assinados com Províncias, Municípios e instituições públicas (DÍAZ LANGOU, et. alí. 2012). A cooperação centrou-se, essencialmente, nos esforços para a implementação da Caderneta da Seguridade Social que ocorreram através de acordos *ad hoc* entre as partes (DÍAZ LANGOU et.alí, 2012), porém sem uma metodologia padronizada e mediante um processo cada vez maior de concentração da política no estado nacional.

*“No tenías una red consolidada tenías esfuerzos espasmódicos. No disparó la agenda de una mejora de la articulación, de que dónde me ubico yo con mi rol”.*

Ainda ressalta que:

*“Este de repente la oficina de Anses empezó a tener más gravitación que algunas municipalidades, digamos, porque cada vez fue incorporando más programas”.*  
(Entrevista AR-D2, 2024 – Dirigente nacional 1).

A inexistência de participação formal – coordenação – dos governos subnacionais na implementação do AUH, tanto em termos de recursos como na gestão da burocracia, limita os incentivos ao diálogo entre os diferentes níveis jurisdicionais e intersetoriais de governo que poderia, não só contribuir para uma maior integração das políticas públicas, para incentivar a construção de capacidades subnacionais e locais através de mecanismos de coordenação e cooperação, e, finalmente, desenvolver elementos de adequação as realidades territoriais que impactem, principalmente, em uma gestão mais ativa de seguimento das famílias.

## **O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**

O Programa Bolsa Família (PBF), criado em 2003 no primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2002-2006) (Brasil, 2004), é um benefício de transferência monetária com condicionalidades em saúde e educação, dirigido a pessoas em situação de pobreza e extrema pobreza. Sua primeira etapa durou até 2021, quando foi substituído, no governo de Jair Bolsonaro (2018-2022) pelo Programa Auxílio Brasil (PAB). Com a eleição de Lula em 2022, o BPF voltou a ser ofertado, em uma nova fase. O PBF segue o modelo descentralizado das várias políticas federais aprovadas após a Constituição federal de 1988, incluindo o requisito da participação social por meio dos conselhos municipais, estaduais e federais.

Como já foi dito, no Brasil, os benefícios não-contributivos têm sua regulamentação e gestão feitas pelas instâncias da política de assistência social dos três níveis de governo. O pagamento do PBF é feito pelo governo federal, a gestão da informação é feita pelos governos federal e municipal e o atendimento às famílias beneficiárias está sob a responsabilidade dos governos municipais com apoio da Comissão Intersetorial de cada estado. Historicamente, a ampliação da cobertura e o fortalecimento da gestão do PBF, em termos de articulação intersetorial e intergovernamental, caminharam *pari passu* com o

---

<sup>7</sup> “Você não tinha uma rede consolidada, tinha esforços espasmódicos. Isso não incentivou uma agenda de melhorar a articulação, de pensar ‘qual é o meu papel nisso?’”

“De repente o escritório da Anses começou a ter mais peso do que algumas prefeituras, digamos, porque foi incorporando cada vez mais programas.”

fortalecimento de uma política nacional mais ampla de assistência social, através de órgãos de gestão conjunta, como a Comissão Intergestora Tripartite (CIT) e a Comissão Intergestora Bipartite (CIB), com representantes de estados e municípios.

A CIT é formada pelas três esferas que compõem o Sistema Unificado de Assistência Social (SUAS): a União, representada pelo MDS; os estados e Distrito Federal, representados pelo Fórum Nacional de Secretários de Estado de Assistência Social (*Fonseas*); e os municípios, representados pelo Colegiado Nacional de Gestores. A CIB é composta pelo governo estadual e pelos representantes municipais, reunidos por meio do Colegiado Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social (Coegemas). Atua como instância de pactuação entre as duas esferas no âmbito do SUAS, coordenando a implementação descentralizada da política de assistência social.

A relevância destas instâncias formais de articulação foi ressaltada tanto nas entrevistas como na observação participante. Na reunião do CIB, com a presença do MDS, o secretário estadual de Educação, a secretária estadual de saúde e o secretário estadual de Desenvolvimento Social do Rio de Janeiro, foi mencionada, em diversas ocasiões a importância também da intersetorialidade para melhorar o monitoramento das famílias nos municípios e para o fortalecimento das capacidades municipais. Na entrevista com uma gestora municipal essa questão fica evidente:

*“(...) Essa descentralização foi uma necessidade nossa, né? E já é uma recomendação que vem tanto do governo federal, do MDS, quanto do governo do estado também enquanto apoio e suporte, né? Porque a gente entende que a referência desses equipamentos (gestores), a referência deles para essas famílias é fundamental, né, para o acompanhamento da situação dessas famílias. (...) então, quanto mais próximo essas equipes estiverem das famílias, melhor pra coletar as informações mais precisas e fazer todo o trabalho de acompanhamento também”* (Entrevistado BR-01, gestor CRAS, 2025).

No contexto municipal, a formalização da coordenação com os outros níveis de governo se torna ainda mais relevante pela maior fragilidade das capacidades estatais na gestão do programa e onde a cooperação torna-se assim muito relevante. Estas questões podem ser observadas em duas falas: uma durante a reunião do CIB e outra na entrevista com um referente do CRAS. Foi dito o seguinte:

*“As questões políticas locais têm mais peso nos municípios do que nos estados, (a implementação do programa) vira uma coisa pessoal”, e leva a que “quando desce para o nível municipal, a intersetorialidade esbarra um pouco”* (Observação participante CIB, Rio de Janeiro, 2025).

*“Recentemente a gente esteve justamente falando das condicionalidades, a gente conseguiu reunir do estado as coordenações do Bolsa Família na assistência, na saúde, na educação de cada município do estado. Acho que isso particularmente (...) esses momentos que a gente tem de troca, são muitos municípios, (...) você consegue ali identificar algumas realidades iguais à sua também”.*

O mesmo entrevistado mais adiante conta que:

*“O sistema do cadastro único, sobretudo do Bolsa Família, ele cruza informações com outros sistemas, então, acaba gerando algumas pendências, alguns problemas e a gente tem*

*que se articular, senão a gente não consegue resolver. (...) às vezes, eu ligo para coordenação na educação e falo que eu tô com problema em, né, numa relação de famílias e aí eu passo para elas, a gente tenta resolver junto”. (Entrevistado BR-01, gestor CRAS, 2025 ).*

Diante desse cenário, o governo federal instituiu um incentivo financeiro voltado aos municípios e ao Distrito Federal que formalizarem a Comissão Intersetorial do Programa Bolsa Família (PBF) e mantiverem suas informações atualizadas no SIGPBF – Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família (Brasil, 2024). Esses entes passam a receber um acréscimo de 5% sobre os recursos mensais do Índice de Gestão Descentralizada (IGD-M). A criação desse incentivo tem se mostrado fundamental para induzir e ativar capacidades através do trabalho intersetorial na gestão das condicionalidades do PBF. Além disso, a Portaria prevê outros incentivos financeiros complementares, tais como: acréscimo de 5% pelo acompanhamento de famílias em situação de suspensão; acréscimo de 3% pela atualização dos dados dos gestores no SIGPBF e um repasse de R\$ 50 por cada cadastramento domiciliar realizado. A importância do incentivo monetário foi destacada em uma das entrevistas realizadas a referentes do CRAS:

*“Então, a gente assume isso enquanto uma responsabilidade nossa também, por fazer dessa forma, mas que precisa melhorar. Precisa esse incentivo para a intersetorialidade, para os encontros institucionalizados entre as diferentes áreas, né? As três, né? Os três pés. (...) Que isso pode colaborar, então, aí para melhorar, fortalecer, porque isso o mínimo que a gente tá falando aqui, se apresentado numa reunião dessa, traz essa ideia, né? Que eu vou trazer dados, eu vou trazer fatos, eu vou trazer, né, exemplos, então isso vai ganhar força, porque essa realidade que eu tenho é a mesma realidade das outras políticas. A gente só precisa articular” (Entrevistado BR-02, gestor CRAS, 2025 ).*

Os instrumentos que viabilizaram a coordenação nacional do programa nos estados e municípios — como o Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) e o IGD — alcançam todos os níveis de governo, fornecendo dados socioeconômicos sobre as populações de baixa renda cadastradas, bem como informações sobre a gestão local. O CadÚnico define os parâmetros gerais para o cadastramento das famílias potencialmente elegíveis ao PBF. Consiste em um formulário digital preenchido nas unidades dos Centros de Referência em Assistência Social- CRAS - unidades de atendimento básico local, sob gestão das prefeituras. Os CRAS, presentes em todos os municípios brasileiros, são responsáveis pelo recolhimento dos dados informados pelas famílias para posterior identificação daquelas que serão selecionadas como beneficiárias pelo nível central.

Por sua vez, o IGD é uma das mais relevantes ferramentas de incentivo à coordenação intergovernamental. Foi criado em 2006, como parâmetro para a transferência de recursos aos municípios, o Distrito Federal e os estados. É calculado a partir de quatro variáveis, sendo que cada uma representa 25% do valor total do índice: 1) taxas de atualização cadastral e de acompanhamento das condicionalidades de saúde e educação; 2) adesão ao SUAS; 3) prestação de contas; e 4) parecer das contas do uso dos recursos. Para receber os recursos do IGD o estado ou município deve ser habilitado na Gestão Estadual/Municipal da Assistência Social, aderir ao Programa Bolsa Família, e atingir pelo menos 0,4 no IGD. Quanto maior o IGD, maior é o valor do recurso transferido (BRASIL, 2017). O repasse dos recursos é feito ao fundo municipal ou estadual de assistência social. Quem realiza a prestação de contas é o gestor local do fundo e quem avalia as contas, é o Conselho de

Assistência Social. O índice pode melhorar, e assim aumentar os recursos transferidos, com a permanente atualização dos dados da gestão no Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família (SigPBF) e, diferente da AUH, com o acompanhamento das famílias em fase de suspensão na supervisão de condicionalidades.

O IGD em suas versões municipal e estadual (IGD-E/M) dá os parâmetros da qualidade da gestão local e condiciona os repasses de recursos federais ao acompanhamento de uma série de parâmetros nos níveis subnacionais. Além disso, cumpre um papel central na criação de incentivos para uma gestão mais cooperativa por meio de um incentivo fiscal para os estados e municípios que cumprirem suas regras (PARENTE, 2015).

A atuação do município e sua capacitação tem uma relevância central para a eficácia e coerência integral do PBF. A Coordenadora do CRAS de um dos municípios do Rio de Janeiro destacou a importância da proximidade com a população beneficiária e a necessidade da adequação dos instrumentos utilizados no acompanhamento das famílias em cada localidade:

*“Quem mete a cara são os municípios, que estão na ponta do Programa. Mas não conseguimos fazer buscas ativas das famílias... eles não sabem se tem e-mail. (...) a maioria gosta das redes sociais. Ai você pergunta e eles tem um WhatsApp, uma rede social. Se tivesse uma divulgação nas redes sociais, (o não cumprimento das) as condicionalidades seriam muito menos, com uma difusão com uma linguagem bem popular, bem ilustrativa”* (Entrevistado BR-02, gestor CRAS, 2025).

A coordenadora do CAdÚnico do outro município também destacou a importância do município na gestão da implementação, principalmente em relação pela necessidade de adequação da política frente a heterogeneidade da população alvo.

*“(...)acho que segue essa lógica de tentar atender a população de acordo com as suas especificidades (...), tem localidades mais complexas a nível de violência, de acesso a serviços básicos, a saneamento básico. Então, tem essas realidades no município, nós temos nove CRAS, que (é) justamente quem coleta as informações do Cadastro Único, (...) porque tem uma realidade diferente com aquele público, né?”* (Entrevistado BR-03, gestor CRAS, 2024).

Por sua vez, como é ressaltado no material colhido no trabalho de campo, a cooperação intergovernamental também atua na transferência de conhecimento e na aquisição de capacidades em relação às diferentes necessidades dos municípios. A heterogeneidade municipal reforça a necessidade de considerar os canais de informação, os mecanismos de coordenação e os incentivos de legitimidade como componentes estruturantes da capacidade estatal em contextos federativos. Em relação às condicionalidades, a cooperação entre os diferentes níveis e atores da federação se mostra especialmente relevante, já que o efetivo acompanhamento das famílias depende da capacidade de compreensão das realidades familiares:

*“Até para a concretização do objetivo pontual que é a condicionalidade, (...) você tem que ter uma leitura qualitativa e qualificada da necessidade das famílias, (...) se eu tenho uma família com baixa frequência escolar de uma criança, preciso entender o porquê (...) talvez porque a mãe precisa levar junto uma criança com deficiência”* (Entrevistado BR-01, gestor CRAS, 2025).

Os estados participam do gerenciamento dos recursos transferidos pelo governo federal para a gestão do programa, inclusive na manutenção e atualização do CadÚnico e coordenam as relações intersetoriais com as secretarias estaduais de educação e saúde, principalmente, mas também com outras secretarias a cargo de ações relacionadas o seu público-alvo. Além disso, há previsão constitucional para a participação popular na avaliação e fiscalização das políticas públicas, com a representação dos estados e municípios nos Conselhos de Assistência Social. Em 2017, 99.8% dos municípios possuíam Conselhos de Assistência Social, 99.9% de saúde e 87,6% de educação (GRIN, 2024).

Como vimos, no Brasil, a descentralização é regulada por normas que estruturam a cooperação entre os níveis de governo, favorecendo arranjos mais estáveis e institucionalizados. Já na Argentina, a ausência de um sistema nacional integrado leva à centralização decisória no nível federal e à implementação fragmentada, baseada em negociações bilaterais e pouco previsíveis com as províncias. A comparação entre Brasil e Argentina revela como diferentes arranjos de implementação e graus de centralização/descentralização moldam as políticas de assistência social nos dois contextos federativos o que gera incentivos diversos para a ativação ou desativação de capacidades estatais locais.

O Quadro 2 a seguir busca sistematizar as diferenças encontradas entre os dois países:

| Programa   | Desenho da Política<br>Coordenação Intergovernamental   | Arranjos de Implementação:<br>Variável Territorial  | RESULTADOS<br>Ativação - Não ativação das<br>capacidades estatais federais.<br>RELACIONAL   |
|------------|---|---|---|
| <b>PBF</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• CONCEPÇÃO DA POLÍTICA: ASSISTÊNCIA SOCIAL.</li> <li>• Descentralizada federalmente: participação das três esferas de governo.</li> </ul> | <p>Penetração no Território:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Instrumentos de coordenação formal (CIT/CIB).</li> <li>• Programas de capacitação das burocracias subnacionais e locais pelo MDS.</li> </ul> <p>Fluxo de Informação:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Participação popular nos Conselhos Estaduais e Municipais de Assistência Social.</li> <li>• CRAS: CadÚnico</li> </ul> | <p><b>ATIVACAO de CEF</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Incentivos políticos-eleitorais (credit claiming): (IGD-E/M).</li> <li>• Incentivos fiscais: Gestão intersetorial (IGD-E/M).</li> <li>• Capacitação para seguimento das condicionalidades e de sua repercussão..</li> <li>• Municípios: Papel do CRAS – Gestão integradora da área de Assistência Social (maior variação): seguimento das famílias.</li> </ul> |
| <b>AUH</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• CONCEPÇÃO DA POLÍTICA: SEGURIDADE SOCIAL</li> <li>• Centralizada com desconcentração administrativa: ANSES.</li> </ul>                   | <p>Ausencia de Penetração no Território:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• UDAlS e UDAIMs: unidades nacionais desconcentradas federalmente.</li> </ul> <p>Fluxo de Informação:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Convênios individuais com os governos subnacionais.</li> </ul>   | <p><b>DESATIVACAO de CEF</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausência de incentivos fiscais</li> <li>• Ausência de incentivos político-eleitorais.</li> <li>• Ausência de informação atualizada sobre famílias que têm o benefício cancelado.</li> </ul>   |

Fonte: Elaboração Própria

## CONSIDERAÇÕES FINAIS: DESENHO INSTITUCIONAL E INCENTIVOS À COOPERAÇÃO NA GESTÃO DOS PROGRAMAS

O artigo buscou chamar a atenção para a importância de analisar, em países federais, as características das relações intergovernamentais na construção de incentivos à cooperação entre os diferentes níveis de governo em políticas de iniciativa nacional. A coordenação desempenha um papel central na ativação da cooperação necessária para incentivar a construção autônoma de capacidades dentro de uma política pública específica. Esse processo depende da disponibilidade de recursos fiscais, burocráticos e informacionais, que são fundamentais para viabilizar a implementação eficiente das agendas governamentais.

Os casos em estudo mostram, por um lado, uma importante variação na distribuição de prerrogativas entre os diferentes níveis de governo e, por outro, diferenças significativas quanto às estratégias utilizadas pelos governos federais na implementação dos programas selecionados, apontando para diferenças significativas em sua estrutura e gestão.

A descentralização política, fiscal e administrativa promovida pelas reformas políticas e institucionais após a redemocratização argentina e brasileira ampliaram a participação direta das instâncias subnacionais nos processos decisórios e na implementação e gestão das políticas públicas. Contudo, as características dos modelos de federalismo nos dois países definem prerrogativas bem distintas para cada nível de governo e com diferentes implicações para os incentivos à coordenação intergovernamental e para a gestão das políticas públicas.

No caso do PBF, o fato da própria política, assim como dos benefícios não-contributivos do governo federal terem sua regulamentação e normas de gestão pactuadas em instâncias institucionalizadas da assistência social nos três níveis de governo, assegura maior capacidade de coordenação por parte do Governo Federal e de articulação de formas de cooperação locais. Mas não basta o “desenho institucional”. É preciso instâncias e instrumentos de políticas que garantam a coordenação dos vários níveis, jurisdições, arenas, envolvidas nos processos das políticas que ocorrem dentro de um arcabouço institucional. No caso do Programa Bolsa Família, essa coordenação é objeto de um processo - ainda em curso - de construção política e normativa sob a coordenação do Governo Federal.

Na Argentina, isso não ocorre, devido em parte à grande autonomia das províncias, a ausência de espaços formais de pactuação e decisão sobre políticas, o que acaba produzindo uma maior fragmentação. A inexistência de engrenagens institucionais de coordenação com as províncias limita a gestão dos recursos humanos e financeiros. Além disso, enfraquece a possibilidade de uma maior integralidade da política ao incidir negativamente nos incentivos à cooperação intergovernamental. Como as capacidades estatais dos vários entes nacionais são distintas, a coordenação intergovernamental que poderia suprir possíveis lacunas, é limitada por sua nula ou baixa institucionalidade.

No Brasil, a existência de uma Política Nacional de Assistência Social que abriga o conjunto de programas, ações, benefícios e a existência de um Sistema Único de Assistência Social (SUAS), com serviços e equipamentos similares em todo o território nacional é um grande diferencial com a Argentina, tendo em vista que a existência de mecanismos institucionalizados de coordenação intergovernamental tende a aumentar o comprometimento dos governos com os programas federais, ampliando os incentivos para ações cooperativas com impacto na maior integralidade da política. Isso não quer dizer que a implementação de Programas no Brasil não tenha problemas ou falhas, nem que as políticas de Transferência de Renda na Argentina produzam resultados nulos ou negativos. O que buscamos destacar é como as estruturas institucionais das RIGs e seus parâmetros de descentralização são importantes variáveis explicativas para compreender diferenças nos processos de implementação de políticas que busquem uma maior integralidade e equidade federal.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARGENTINA. Poder Ejecutivo Nacional. *Decreto de Necesidad y Urgencia 1602/09. Asignaciones Familiares. Subsistema no Contributivo de Asignación Universal Por Hijo*. Fecha de sanción 29-10-2009. Publicada en el Boletín Nacional del 30-Oct-2009
- ANDREWS, C. Policy Analysis Styles in Brazil. In VAITSMAN, J; RIBEIRO, JM; LOBATO, LC (Orgs.) *Policy Analysis in Brazil: the state of the art*. Bristol, Policy Press, 2013.
- ARGENTINA. Poder Ejecutivo Nacional. *Decreto de Necesidad y Urgencia 1602/09. Asignaciones familiares. Subsistema no contributivo de asignación universal por hijo*. Fecha de sanción 29-10-2009. Publicada en el Boletín Nacional del 30-Oct-2009
- ARRETCHE, M. As relações verticais na federação: explorando o problema da descentralização e da autonomia?. In: ARRETCHE, Marta. *Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV / FIOCRUZ, 2012.
- ARRETCHE, M. Continuidades e discontinuidades da Federação Brasileira: de como 1988 facilitou 1995. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 52, n. 2, jun. 2009.
- ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.
- BICHIR, R. M. *Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família*. Tese (doutorado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Estudos Sociais e Políticos, 2011.
- BEHREND, J & Simpson X. La respuesta a la pandemia provocada por Covid-19 en los municipios de San Martín, Tres de Febrero, Avellaneda y Quilmes. *Policy Paper*, n. 5: CABA: Colabora.Lat. 2021.
- BEHREND, J, SIMPSON, X & JACOBSON. La gobernanza colaborativa como estrategia de resolución de problemas complejos: Los casos de San Martín, Tres de Febrero, Quilmes y Avellaneda en perspectiva comparada. In: Cyr Jennifer (Org.). *Gobernanza Colaborativa en América Latina*, FCE, 2024.
- BOSCHI, R. & GAITÁN, F. Política, política social y desempeño económico: una comparación de las trayectorias de Brasil y Argentina. *OPSA -Análise de Conjuntura*, n. 11, Nov, 2010.
- BUSTOS, J. M., GIGLIO, G., & VILLAFANE, S. Asignación Universal por Hijo: alcance e impacto por regiones del país. *Serie Estudios de Trabajo, Ocupación y Empleo*, n. 11, pp. 17-41, 2012.
- CECCHINI, S. & MADARIAGA, A. *Programas de Transferencias Condicionadas*. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2011.
- CETRÁNGOLO, O. & GOLDSCHMIT, A. (La descentralización y el financiamiento de políticas sociales eficaces: impactos, desafíos y reformas. El caso de la Argentina. *Macroeconomía del Desarrollo* 144. Santiago de Chile: Naciones Unidas Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2013.
- CUNHA, ESM; CUNHA, EP & SILVA, I. *Federalismo e Política de Assistência Social na Argentina e no Brasil*. Trabalho para apresentação no 9º Congresso Latino-americano de Ciência Política, organizado pela Associação Latino-americana de Ciência Política (ALACIP).

DÍAZ LANGOU, G.; POTENZA M. F. & FORTEZZA, P. Los principales programas nacionales de protección social. Estudio sobre los efectos de las variables político-institucionales en la gestión. *Documento de Trabajo CIPPEC*, n. 45. Buenos Aires. Argentina. 2010.

\_\_\_\_\_. G. La implementación de la Asignación Universal por Hijo en ámbitos subnacionales. *Documento de Trabajo*, n. 84. Buenos Aires: CIPPEC (marzo de 2012).

FISHER, F. & FORESTER, J. *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Duke University Press, Durham and London, 1993.

GÉVA-MAY, I. & PAL, L. A. Good fences make good neighbours: policy evaluation and policy analysis – exploring the differences. *Evaluation*, v. 5, n. 3, pp 259–77, 1999.

GRIN, E. El municipio en la Federación Brasileña: estructura, funcionamiento y perspectivas”. *Revista Iberoamericana de Gobierno Local*, n. 25, pp. 1-32, 2024.

GRIN, E. J. & ABRUCIO, F. Las capacidades estatales de los municipios brasileños en un contexto de descentralización de políticas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n. 70, 2018, pp. 93-126

JORDANA, J. (2002). *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina. Casos de Argentina y Bolivia*. Barcelona: Departamento de Ciencias Políticas y Sociales, Universitat Pompeu Fabra – Banco Interamericano de Desarrollo Washington. Proyecto conjunto INDES – Unión Europea, 2002.

KARAMANEFF Y JACOBSON, *La variación subnacional en las respuestas a la pandemia en Argentina a partir de las medidas socioeconómicas y el proceso de vacunación en provincias argentinas, 2021*.

MANN, M. El poder autónomo del estado: sus orígenes, mecanismos y resultados. En: Acuña, C. H. (comp.) *Lecturas sobre el estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires, Argentina: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, pp. 55-77, 2007.

MELO, M.A. O Leviatã brasileiro e a Esfinge argentina: os determinantes institucionais da política tributária. *RBCS*, v. 20, n. 58, jun./2005.

MIRANDA, G. L. Trabalho preparado para apresentação no 9º Congresso Latinoamericano de Ciência Política, organizado pela Associação Latinoamericana de Ciência Política (ALACIP). Montevideo, 26 a 28 de julho de 2017.

NIEDZWIECKI, S. Uneven Social Policies. Half-title-page. In *Uneven Social Policies: The Politics of Subnational Variation in Latin America*, i–ii. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.

NUNES, E. *A Gramática Política no Brasil: Clientelismo e Insulamento Burocrático*. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1997.

OLIVEIRA, V. E., LOTTA, G., & NUNES, M. Desafios da implementação de uma política intersetorial e federativa: as burocracias de médio escalão do Programa Bolsa Família. *Revista do Serviço Público*, n. 70, pp. 458-480, 2019.

PARENTE, R. L. *Contemporaneidades na governança do Programa Bolsa Família: uma análise à luz do índice de gestão descentralizada-municipal (IGD-M)*. Dissertação (mestrado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa – Fundação Getúlio Vargas, 2015.

PETERS, G. *Managing horizontal government. The politics of coordination. Research Paper*, n. 21 Canadian Centre for Management Development. Canadian Centre for Management Development., 1998.

- ROSSEL, C, & STRASCHNOY, M. ¿Cuánto pueden condicionar las condicionalidades? Evidencia sobre las asignaciones familiares de Argentina y Uruguay. *Latin American Research Review*, v. 55, n. 1, pp. 16–30, 2020.
- SEN, A. K. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- SIMPSON, X. 2018. “Federalismo y Dinámicas Democráticas. Una breve reflexión sobre la Argentina”. In: Ollier, M. A. (org.) *La centenario apuesta de la Argentina Democrática (1916-2016)*. Buenos Aires: Prometeo.
- SIMPSON, X. Entre la autonomía y la coordinación. Aportes teóricos al análisis de las políticas de cooperación descentralizada en Brasil y en Argentina. *Revista de Estudios Políticos y Estratégicos*, v. 5, n. 1, UTEM- Chile, 2017, Primer semestre.
- SIMPSON, X. "Dinâmicas Federalistas no Brasil e Argentina. O impacto do Conflito Intergovernamental nas Políticas Públicas". In: Gaitán, F. e Del Rio, A. *Instituições, Política e Desenvolvimento*. América Latina frente ao século XXI. Curitiba: CVR Editora, 2013. pp. 109 - 136. ISBN 978-85-8042-783-7
- VAITSMAN, J; RIBEIRO, J. M. & LOBATO, L. C. (Orgs.) *Policy Analysis in Brazil: the state of the art*. Bristol, Policy Press, 2013.
- VAITSMAN, J; RIBEIRO, J. M. & MOTTA, JIJ. (Orgs.) *Sistemas Híbridos de Saúde – uma análise comparada internacional de políticas de proteção e equidade*. Rio de Janeiro, Cebes, 2019.
- VÉRAS, O. R.; VARELA, P. & CALDERÓN, A. M (eds.) *Informalidad en América Latina: ¿un debate actual?* Sant Vicent del Raspeig: Universidad de Alicante, 2023.
- WRIGHT, D. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A. C, Universidad Autónoma de Colima y Fondo de Cultura Económica, 1997.