

Competências e responsabilidades entre os entes federados: Uma leitura da legislação do programa Bolsa Família

Jennifer Perroni

Mestranda em política social pela Universidade Federal Fluminense.

Este trabalho analisa o Bolsa Família – programa do governo federal cujas ações são pautadas na descentralização e na pactuação entre os entes federados. Nosso intuito é demonstrar que, ainda que a orientação geral do programa defina a ação conjunta dos governos federal, estadual e municipal como sendo de extrema relevância, seu desenho operacional de fato mostra-se pouco definido acerca das responsabilidades dos governos estaduais, de tal forma que as responsabilidades recaem majoritariamente sobre a União e os governos municipais.

Palavras-chave: Bolsa Família, descentralização, pactuação.

The article **Attributions and responsibilities of federate entities: A study on the rules of the 'Bolsa Família' program** aims to examine the Brazilian federal cash transfer program "Bolsa Família" (Family Allowance), the directives of which are based on agreements with local governments. It is shown that, although the general program guidelines define the joint action by federal, state and local governments as highly important, its operational framework is unclear as regards the responsibilities of the state governments, with most the responsibilities falling on the federal and municipal governments.

Key words: Bolsa Família, decentralization, pact.

Introdução

Recebido em: 05/12/08

Aprovado em: 25/02/09

Pobreza e desigualdade são manifestações sociais recorrentes na história da humanidade e, embora possam ocorrer de forma associada, não devem ser compreendidas como um fenômeno único. Em texto já clássico, Barros, Henriques e Mendonça (2002), ao estudarem os índices socioeconômicos de diversos países, demonstraram que, mesmo em localidades que apresentam um elevado índice de pobreza, a desigualdade não necessariamente se encontra no mesmo patamar. Entretanto, a observação dos índices brasileiros revela uma realidade diferenciada: os autores demonstram que, ainda que o Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro não o classifique como país pobre, o alto índice de pobreza o coloca como um dos países mais desiguais do mundo.

Antes de prosseguirmos, é fundamental que tenhamos clara a definição do que entendemos como desigualdade. Como bem aponta Reis (2004), pensar a desigualdade implica, em alguma medida, estar invariavelmente voltado para algum conceito de justiça. Se tomarmos a definição de Santos (1989), para quem a justiça social é a razão entre os benefícios/sacrifícios definida para os indivíduos em cada sociedade, então é possível considerar a desigualdade como um desnível observado nessa alocação. Nesse sentido, enquanto alguns indivíduos gozam maiores benefícios sociais, outros são condenados a suportar maiores parcelas de sacrifícios.

Justamente por ocorrerem no âmbito das relações sociais, podemos entender que as desigualdades se cristalizam nas práticas e representações de tal forma que passam a ser estruturantes. É o que aponta o trabalho realizado por Charles Tilly (1998) e que constata a existência do que denomina como “desigualdades persistentes”, ou seja, aquelas que atingem sistematicamente um dado grupo ou segmento populacional.

Não são poucos os trabalhos que hoje se dedicam a estudar a temática da desigualdade em suas mais diferentes formas de expressão. Os estudos voltados para a questão de gênero, que impõe papéis sociais aos indivíduos com toda a força de uma violência naturalizada, e a questão etnicorracial, vergonhosa dívida que ainda atinge consideráveis segmentos populacionais, são clássicos exemplos de desigualdades historicamente consolidadas. Segundo Santos (2006), os espaços territoriais representam atores privilegiados na dinâmica social, e não apenas incorporam hierarquias como produzem e reproduzem uma ordem profundamente firmada entre suas fronteiras.

O Brasil é um país de proporções continentais, seja no que tange ao território, à produção agrícola ou mesmo ao total de riquezas geradas no país. No entanto, para além desse cenário, observam-se ainda níveis de pobreza reveladores das profundas contradições presentes em nosso território. Essa configuração reafirma um dos traços mais marcantes de nossa sociedade: o Brasil não é um país pobre, mas sim profundamente desigual¹. Essa desigualdade encontra-se inscrita em sua população, delimitada em

1 O fato de o Brasil não ser um país pobre, mas sim profundamente marcado pela desigualdade, torna-se evidente quando analisamos o Relatório do Desenvolvimento Humano produzido pelo PNUD, segundo o qual o Brasil ocupa a décima posição na lista que avalia a evolução da desigualdade nos países. Chega a ser quase uma ironia quando, ao observar os dados fornecidos pela CIA World Factbook, constatamos que o PIB brasileiro igualmente se encontra na décima posição, ficando inclusive acima do Canadá. Para maiores informações, ver: *October 2008: Nominal GDP list of Countries* (data for the year 2007), on-line em: <http://siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resouces/GDP.pdf> (página visitada em 04/06/2009); *Gross Domestic Product* (Data for the year 2007), on-line em: <http://siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resouces/GDP.pdf> (página visitada em 12/04/2009); e *Field listing – GDP* (official exchange rate), on-line em: www.ifm.org (página visitada em 04/06/2009).

suas fronteiras, traduzida geograficamente, e apresenta repercussões nos mais diferentes níveis da vida social. Assim, encontramos um espaço marcado por invisíveis muros que consolidam diferenças históricas e resultam em níveis distintos de qualidade de vida e de oportunidades para a população residente em cada local.

O reconhecimento dessa desigualdade, aliado ao processo de descentralização da política de assistência, influenciou a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), no sentido de que ela incorporasse os conceitos de vulnerabilidade e a perspectiva socioterritorial, com a proposta de “reconhecer a dinâmica demográfica e socioeconômica associada ao processo de inclusão/exclusão social, vulnerabilidades aos riscos pessoais e sociais em curso no Brasil em seus diferentes territórios” (PNAS, 2004).

Durante a década de 1990, observamos um momento digno de nota em termos de transformação da política social, no qual não apenas os programas de renda mínima passaram a desempenhar um papel importante, como a descentralização de programas e da política social se tornou traço característico do período. Cabe salientar que esse processo de descentralização não ocorreu apenas no contexto brasileiro, mas igualmente no cenário internacional. Segundo Souza (2002, p. 432), “muitos países com diferentes características culturais, sociais, políticas e econômicas têm, cada vez mais, adotado medidas visando à maior descentralização de seus governos e instituições e à maior participação da comunidade local nos processos decisórios”².

Seguindo essa mesma tendência, o cenário brasileiro viveu naquele período um processo de descentralização das políticas sociais (ARRETCHE, 2002a), o que na verdade já estava previsto no art. 204 da Constituição Federal³. Quando analisamos a literatura acerca dos primeiros programas de transferência de renda implementados, constatamos que o traço da descentralização foi marcante. Segundo levantamento realizado por Sposati (1997), 82% dos programas de transferência de renda observados no período pertenciam à esfera municipal.

A partir de 2001, os programas de renda mínima passaram a desempenhar papel preponderante nas políticas sociais, quando o então presidente Fernando Henrique Car-

2 Segundo Draibe (1997, p. 6), a descentralização no campo das políticas sociais é particularmente observada em países que emergiram de regimes totalitários e nos quais a reestruturação de sistemas de proteção social foi indispensável para que a ampliação da democracia política fosse acompanhada *pari passu* pela democracia social. De tal maneira que “a descentralização, a transparência dos processos decisórios e a ampliação da participação social foram postas como metas da democratização”.

3 Segundo o referido artigo, as ações governamentais voltadas para a assistência social têm como característica, dentre outras, a descentralização político-administrativa.

do selecionou 12 programas que, baseados no conceito de complementação de renda, passaram a compor a Rede de Proteção Social (LINHARES, 2005). Em 2003, o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, por meio da criação do Programa Bolsa Família (PBF), unificou os programas federais de complementação de renda⁴.

Novamente o forte vínculo entre a transferência de renda e a descentralização das políticas foi reforçado, uma vez que a própria diretriz do PBF define a descentralização, a intersetorialidade e o controle social – os núcleos de maior importância dentro do desenho operacional do programa (SENNA et al., 2007). Embora a cooperação entre os diversos níveis governamentais seja de vital importância, observamos que uma maior responsabilidade na implementação recai sobre os municípios enquanto, por vezes, a definição das obrigações do governo estadual se configure como um campo de difícil clareza.

O presente trabalho pretende, a partir da análise da legislação do Programa Bolsa Família, avaliar as competências e responsabilidades dos entes federados em sua implementação. Nosso pressuposto é que não apenas as competências referentes ao governo estadual são pouco claras, como também é possível observar que há uma distância entre essa legislação específica e aquelas que normatizam as políticas e os programas sociais nacionais.

Assim, nosso objetivo é apontar limites presentes nas próprias diretrizes do programa, os quais, possivelmente, podem representar obstáculos à sua implementação. Nesse sentido, embora reconheçamos que “a explicação para esses limites, em geral, está relacionada a elementos do sistema político e/ou de nossa estrutura institucional, como: estrutura burocrática, apropriação patrimonialista dos programas e dificuldade de pactuação entre os níveis de governo” (LOBATO, 2004, p. 96), no caso específico do PBF acreditamos que alguns dos principais obstáculos encontram-se justamente na distribuição de competências dos diferentes entes federados.

Seguimos também na perspectiva de Fleury (1999), ao apontar que no campo das políticas sociais convergem interesses concorrentes e competitivos, de tal forma que o aparelho estatal por vezes opera como ator e, em outros momentos, constitui arena de disputas. É a partir dessa premissa que desenvolveremos nossa análise.

4 É digno de nota o fato de que, desde sua criação, em 2003, o Bolsa Família teve como área prioritária a Região Nordeste, que naquele momento inicial detinha 51% do total de beneficiários.

Nosso intento é contribuir para os estudos acerca das políticas sociais brasileiras, em especial do Programa Bolsa Família. De maneira mais específica, procuramos evidenciar a importância dos entes federativos na implementação do programa e as fragilidades da legislação ao definir as atribuições dos governos. Assim, buscamos destacar: a) as responsabilidades de cada ente na implementação; b) a coparticipação e o financiamento; c) a oferta de serviços públicos para o cumprimento das condicionalidades.

Para alcançar os objetivos aos quais nos propomos, tivemos como procedimento metodológico o acompanhamento da legislação referente ao Programa Bolsa Família. Tais informações foram analisadas à luz do que determinam a Constituição Federal (CF, 1988); a Lei Orgânica da Saúde (LOS, 1990); a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS, 1993); a Norma Operacional de Assistência à Saúde (NOAS, 2002); o Sistema Único de Assistência Social (SUAS, 2004); e a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB-SUAS, 2005).

Nesse sentido, primeiramente realizamos um levantamento de toda a legislação referente ao PBF e buscamos informações presentes nas diretrizes, na Instrução Normativa e em decretos, portarias e Instruções Operacionais, a fim de averiguar se aquilo que está expresso na Lei 10.836, que regulamenta o programa, encontra de fato correspondência nos instrumentos operacionais. Em um segundo momento, comparamos esses documentos com as determinações expressadas na legislação social mencionada anteriormente.

Análise dos resultados

As responsabilidades de cada ente na implementação do Programa Bolsa Família

Criado em 2003, por meio da Medida Provisória nº 132 (posteriormente convertida na Lei 10.836), o Bolsa Família, programa de transferência de renda com condicionalidades, surge da unificação dos programas federais de complementação de renda. De acordo com o art. 3 da referida medida e em consonância com o que prevê

o art. 204 da Magna Carta⁵, a execução do PBF se dará de forma descentralizada e pautada na colaboração dos entes federados, indicação essa também presente para a gestão do programa, expressa no art. 8 da lei que o regulamenta.

Fica clara, portanto, na concepção do programa, a intenção de garantir a ação pactuada entre os diversos níveis de governo e a garantia da descentralização, que também está indicada na Lei Orgânica da Assistência Social, que garante a “descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo” (LOAS, 1993, art. 5, inciso I).

Segundo Arretche (2002a), essa tendência, embora já presente desde a década de 1990 no cenário brasileiro, foi particularmente reforçada durante o governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso, quando a corrupção observada nos governos anteriores foi creditada justamente à centralização federal então observada. Assim, um pensamento comum nesse período era o de que a descentralização estava associada a “formas mais ágeis, democráticas e eficientes de gestão. A defesa da descentralização era reforçada por uma avaliação de que a burocracia federal estava viciada pelos padrões administrativos prévios” (ARRETCHE, 2002a, p. 32).

Vejamos agora alguns elementos importantes para a compreensão da ação pactuada entre os níveis governamentais para o Programa Bolsa Família.

Embora a diretriz do programa indique a colaboração entre os diversos níveis de governo como sendo elemento fundamental, um olhar mais atento sobre a Instrução Normativa, as Instruções Operacionais e os decretos que, de fato, o operacionalizam revela que, na verdade, a pactuação se encontra ainda muito fragilmente regulamentada, de forma que as maiores responsabilidades caem sobre o governo federal e os municípios.

No que tange à responsabilidade de cada ente na implementação do PBF, é importante notar que a Lei 10.836 não dispõe a respeito e determinava que, no exercício de 2003 (e, portanto, ano de criação do programa) e em caráter excepcional, os atos administrativos e de gastos do programa fossem realizados pelos

5 Segundo a Constituição brasileira, as ações da assistência social devem seguir as seguintes diretrizes: “descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social” (BRASIL, Constituição Federal, art. 204; inciso 1º).

ministérios da Educação, da Saúde, de Minas e Energia e pelo gabinete do ministro extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome. Apenas com o decreto nº 5.209, em setembro de 2004, que a atribuição de cada ente foi definida. Assim, compete ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome as ações de coordenar, gerir e operacionalizar o PBF, que compreende os atos necessários para:

concessão e pagamento de benefícios, a gestão do Cadastro Único do Governo Federal, a supervisão do cumprimento das condicionalidades e da oferta dos programas complementares, em articulação com os Ministérios setoriais e demais entes federados, e o acompanhamento e a fiscalização de sua execução (Decreto nº 5.209, art. 2).

Quanto às competências do nível estadual, o art. 13 do mesmo decreto determina que a essa instância governamental cabem atividades que vislumbrem, fundamentalmente, apoio e estímulo às ações realizadas pelo município. Chama a atenção, particularmente, o inciso VIII do referido artigo, que determina ser também dever do estado “promover, em articulação com a União e os municípios, o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades”.

Ao município compete a inscrição da família, a disponibilização de serviços e estrutura, o apoio técnico, a instituição de órgão de controle, dentre outras atribuições. Destaca-se o fato de que, embora aos estados também caiba a responsabilidade de promover o acompanhamento de condicionalidades, apenas ao município é obrigatória a criação de órgãos de controle (muito embora essa responsabilidade seja de âmbito dos governos federal, estadual e municipal).

Quanto à adesão dos entes federados ao programa, esta se dá conforme determinado pela Instrução Operacional nº 09, de 5 de agosto de 2005, ou seja, por meio de um termo de cooperação firmado entre o município e o MDS. A segunda via do termo é enviada posteriormente aos municípios e estados.

Embora as competências de cada um dos níveis federados constem no Decreto 5.209, que regulamenta o programa, é interessante apontar o fato de que quando analisamos a Portaria GM/MDS 246, de 2005, que dispõe sobre a adesão dos governos municipais, encontramos as atribuições assumidas pelos municípios e pelo MDS (expressas no Anexo I, respectivamente, nas cláusulas segunda e terceira), não sendo mencionada nenhuma atribuição ao governo estadual.

Assim, podemos perceber que os governos de nível estadual não são chamados a participar da adesão dos municípios ao PBF, o que, de certa forma, justifica a não definição de atribuições específicas para essa instância governamental. No entanto, levando-se em conta a importância da intersectorialidade na implementação do programa, consideramos que essa ausência pode representar um significativo ponto de estrangulamento para uma operacionalização mais efetiva.

A coparticipação e o financiamento

A portaria nº 360, de junho de 2005, define que o financiamento previsto para o PBF se dê mediante repasse do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) diretamente para os Fundos Municipais de Assistência Social de municípios que estiverem devidamente habilitados na gestão municipal da assistência.

É interessante apontar que a NOB-SUAS (2005) determina que o repasse de recursos via fundo é possível para municípios que se encontram habilitados na condição de gestão do Sistema Único de Assistência Social em algum dos três níveis possíveis, a saber: inicial, básico e pleno. No entanto, para municípios que não se encontram habilitados, “a gestão dos recursos federais destinados ao cofinanciamento das ações continuadas de assistência social são de responsabilidade do Gestor Estadual” (NOB-SUAS, 2005, p. 28). Ainda assim, para o caso específico do PBF é definido que:

Para os municípios que não estiverem sob gestão municipal da assistência social, na forma da Norma Operacional Básica aprovada pela Portaria GM/MDS nº 736, de 15 de dezembro de 2004, ou da que estiver então vigente, os recursos serão transferidos sob forma de convênio, a ser firmado entre o município e o MDS, mantida a exigência de adesão ao Programa Bolsa Família e os demais critérios definidos na presente portaria. (PORTARIA nº 360, art. 6, parágrafo 4º).

Ou seja, mesmo quando o município não se encontra habilitado para a gestão dos recursos, o que, de acordo com a legislação do SUAS, significa que essa tarefa deve ser assumida pelo governo estadual correspondente, ainda assim, no caso específico do PBF, é firmado um convênio entre a União e o município. É possível com isso perceber que o estado não é chamado a participar de fato da gestão do programa, nem mesmo para exercer uma função previamente definida na Norma Básica de Operacionalização do Sistema Único de Assistência. Apesar disso, a Portaria nº 360, de 12 de julho de 2005, define que os estados em que a totalidade dos municípios tiver aderido ao programa e que apresentarem o desenvolvimento de atividades determinadas no art. 7, parágrafo 3º da mesma portaria⁶, farão jus ao recebimento de recursos financeiros por parte da União.

A possibilidade de coparticipação dos entes federativos é expressada no próprio termo de cooperação firmado com o MDS. Segundo a LOAS, é obrigação dos estados “apoiar técnica e financeiramente os serviços, programas e projetos de enfrentamento da pobreza em âmbito regional ou local” (LOAS, art. 13, inciso II). No entanto, não há na legislação uma obrigatoriedade no que tange à complementação dos recursos por parte dos estados e municípios para a implementação específica do Programa Bolsa Família, o que, possivelmente, deriva do reconhecimento das diferentes realidades territoriais.

De fato, uma imposição orçamentária desse porte poderia ser particularmente prejudicial para os municípios menores. No entanto, esse caráter facultativo pode ter como resultado que alguns entes federados se isentem dessa complementação, mesmo quando tenham possibilidade de fazê-lo.

6 As atividades determinadas pela portaria são: desenvolvimento de capacitação e apoio técnico aos municípios; disposição de infraestrutura logística (quando necessário); apoio ao acesso de populações pobres a documentos de identificação; e apoio ao cadastramento de populações tradicionais.

Outra questão importante para pensarmos o financiamento do PBF e a importância da descentralização do programa é o Índice de Gestão Descentralizada (IGD) do Programa Bolsa Família, criado em 2006, e que corresponde a um “instrumento de aferição da qualidade da gestão do PBF no nível municipal” (Portaria nº 148, art. 3).

O índice é composto pelo Indicador do CadÚnico (composto pela Taxa Qualificada de Cadastros e pela Taxa de Atualização de Cadastros) e agrega ainda o valor referente ao Indicador de Condicionais (composto pela Taxa de Crianças com Informações de Frequência Escolar e pela Taxa de Famílias com Acompanhamento da Agenda da Saúde). Segundo Senna et al. (2007), o IGD corresponderia a “um ranking das experiências de implementação do PBF no nível local, premiando aquelas bem-sucedidas e incentivando a gestão de qualidade através do repasse de recursos financeiros extras para prefeituras que alcançarem desempenho acima de 0,4 do índice”.

Segundo informações disponibilizadas no endereço eletrônico do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), os valores correspondentes ao IGD em setembro de 2006 chegaram a R\$ 19,8 milhões, sendo então encaminhados a 5.186 municípios. Já em 2007, as prefeituras receberam, aproximadamente, R\$ 210 milhões para aprimorar o Bolsa Família⁷.

O MDS define ainda as seguintes possibilidades de programas onde o recurso pode ser investido:

- a) Qualificação e formação profissional para famílias beneficiárias do PBF;
- b) Geração de trabalho e renda;
- c) Ações de incentivo ao cooperativismo;
- d) Desenvolvimento territorial para famílias;
- e) Emissão de documentos de registro civil.

Esse valor, segundo o art. 2 da portaria que o institui, pode ser utilizado também para financiamento de programas complementares. O repasse ocorre diretamente do Fundo Nacional de Assistência Social para os Fundos Municipais de Assistência Social dos municípios que estiverem habilitados à gestão da política de assistência social.

7 As informações apresentadas aqui encontram-se disponíveis em www.mds.gov.br.

Oferta de serviços públicos para o cumprimento das condicionalidades

Uma questão fundamental do Bolsa Família consiste no fato de que se trata de um programa de transferência de renda com condicionalidades. Assim, não se resume, a priori, exclusivamente à transferência monetária. Nesse sentido, conforme determina o art. 3 da Lei do Bolsa Família, a concessão do benefício depende do cumprimento de condicionalidades no campo da saúde e da educação. Dessa forma, para famílias com filhos em idade escolar, são exigidas a matrícula e a frequência escolar e vacinação de crianças menores de sete anos. De famílias que apresentam gestantes e nutrizes em sua composição, é exigido também o acompanhamento pré-natal e neonatal.

Embora haja uma literatura relativamente nova acerca da validade ou não da exigência de condicionalidades para a efetivação de um programa de assistência, nossa análise não pretende se voltar para essa questão. Para o escopo do presente trabalho, interessa-nos o que a legislação determina sobre o oferecimento dos serviços, tema particularmente importante quando consideramos a diversidade territorial existente no Brasil.

Esse assunto talvez se mostre menos importante em regiões metropolitanas nas quais o oferecimento de serviços públicos tende a ser mais abundante, no entanto, como bem apontam Senna et al. (2007), é preciso reconhecer as fragilidades apresentadas por alguns locais. Assim, segundo o Decreto nº 5.209/04, cabe aos diversos níveis governamentais o oferecimento de serviços que possibilitem que os beneficiários cumpram as condicionalidades determinadas.

No caso específico da educação, a Portaria Interministerial nº 3.789 determina ser dever dos governos estaduais, municipais e da União o oferecimento de serviços básicos nessa área. O mesmo se observa no oferecimento de serviços para o cumprimento de condicionalidades no campo da saúde, que a Portaria Interministerial nº 2.509/04 define ser uma responsabilidade dos três entes federativos.

Conforme apontado anteriormente, a década de 1990 foi palco de intensa descentralização das políticas sociais. Como bem salienta Arretche (2002a), no campo educacional, essa década configurou uma progressiva municipalização do ensino fundamental.

Assim, levando-se em consideração que o Programa Bolsa Família se destina, em especial, a famílias que apresentam filhos com idade compreendida entre zero e 15 anos, e que, portanto, esses devem se encontrar majoritariamente inseridos na educação infantil e fundamental, nota-se que a responsabilidade quanto ao oferecimento de serviços nessa área recai potencialmente sobre os municípios.

Nesse mesmo contexto, encontra-se a oferta de ações de promoção da saúde. De acordo com o trabalho realizado por Pache et al (2006), é possível perceber uma forte descentralização dos serviços a partir da NOB-SUS/1993, característica essa que será complementada pela NOB-SUS/1996, “cuja principal consequência seria a transferência de atividades até então desempenhadas no âmbito federal para os municípios” (ARRETCHE, 2002b, p. 446).

Segundo a Lei Orgânica da Saúde, a descentralização político-administrativa das ações da saúde devem observar uma “ênfase na descentralização dos serviços para os municípios” (Lei nº 8.080, art. 7, inciso IX, alínea a), cabendo, inclusive ao governo estadual, promover a descentralização das ações para os municípios.

Se considerarmos que as condicionalidades na área da saúde dizem respeito ao acompanhamento pré-natal e de nutrízes, então veremos que esses procedimentos se encontram dentro da atenção básica (NOAS, 2002) e que o principal responsável pelo oferecimento desses serviços também será o município.

Embora não tenhamos a ambição de discutir a responsabilidade e as ações de cada ente federado no âmbito do SUS, é preciso estar atento para o fato de que, apesar de a diretriz do PBF determinar que essas ações devem ser providas por estados, municípios e União, não há uma reflexão, ou mesmo um reconhecimento, acerca da municipalização dos serviços.

Esse distanciamento entre a legislação específica do PBF e aquela que normatiza as políticas da saúde e da educação pode tornar frágeis os alicerces do programa, uma vez que a função de cada ente federado no oferecimento de tais serviços se encontra em uma arena em que os papéis estão pouco claros.

Uma preocupação apresentada por Senna et al. (2007, p. 93) no que tange à definição de condicionalidades a serem cumpridas pelos beneficiários do Bolsa Família diz respeito à “capacidade de os serviços de educação e saúde absorverem adequadamente o aumento de demanda resultante da implementação do Programa”. Essa questão é particularmente importante quando consideramos a descentralização das políticas sociais hoje e as diferenças observadas entre os municípios brasileiros.

Considerações finais

Relatório desenvolvido pelo Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP/Unicamp) (2000, p. 208) aponta que os documentos oficiais sobre determinado programa por vezes apresentam informações muito genéricas ou mesmo pouco claras sobre sua operacionalidade.

Tal afirmativa foi particularmente constatada na análise da Lei 10.836, que, embora crie o Programa Bolsa Família, é muito pouco precisa quanto aos instrumentos de sua operacionalização, o que, na verdade, justifica a grande quantidade de instruções operacionais e a instrução normativa desenvolvida quando o PBF já se encontrava em fase de implementação.

Embora a pactuação entre os entes federativos seja imprescindível para a implementação do Programa Bolsa Família, a revisão dos decretos e normas operacionais mostrou que estes se voltam muito mais para as obrigações e deveres dos municípios ou do governo federal. Assim, é possível pensar que há, dentro do programa, uma clara separação entre quem formula (governo federal) e quem implementa as ações (governos municipais), o que, segundo Hill (2006, p. 68) pode resultar em políticas simbólicas.

Embora a ação pactuada entre os entes federados esteja fortemente presente no desenho do programa, por meio da lei e do decreto que o regulamentam, observamos, na análise das instruções operacionais e portarias que operacionalizam o Bolsa Família, que essa integração ainda se encontra em um plano muito mais ideal do que real.

Quando nos voltamos para a responsabilidade dos governos estaduais na gestão descentralizada no campo das políticas sociais, este parece pertencer a uma área cinzenta e indeterminada. Ao governo federal compete formulação, monitoramento e funções afins; ao município cabe implementação, coparticipação no financiamento, fiscalização, monitoramento, manutenção. E aos estados? Os governos estaduais, dentro dessa imprecisão, por vezes parecem ocupar posições de mero espectador, no máximo, de personagens coadjuvantes.

Quanto à implementação, novamente utilizamos as palavras de Hill (2006, p. 72) segundo o qual “o processo de elaboração de políticas frequentemente continua durante a fase de implementação”. Isso foi particularmente percebido quando dirigimos nossa atenção para as inúmeras Instruções Operacionais que discorriam sobre a normatização de diversas ações no âmbito do programa quando este já se encontrava em execução. A própria definição dos instrumentos de participação e de controle social, ocorrida apenas em 2005, é um claro exemplo de como a formulação do desenho operacional e a implementação se deram, em larga escala, concomitantemente.

Terminamos o presente trabalho com uma citação da Norma Operacional do Sistema Único de Assistência Social que indica um caminho necessário para que uma descentralização no campo das políticas sociais seja possível, de forma a que nenhum dos entes federados se isente ou se sobreponha:

Nesse sentido, há necessidade de potencializar a capacidade gestora dos governos estaduais na coordenação da gestão da política de assistência social no seu âmbito territorial, assim como na promoção do desenvolvimento regional, em parceria com os municípios de seu território sem, no entanto, deixar de reconhecer a autonomia destes (NOB-SUAS, 2005).

Referências

Livros e artigos

ARRETCHE, Marta. (2002a), “Relações federativas nas políticas sociais”. *Educação e Sociedade*, Vol. 23, nº 80, pp. 25-48.

_____. (2002b), “Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: A reforma de programas sociais”. *Dados*, Vol. 45, nº 3, pp. 431-57.

BARROS, Ricardo Paes de; HENRIQUES, Ricardo [e] MENDONÇA, Rosane (2002). “A estabilidade inaceitável: Desigualdade e pobreza no Brasil”. Texto para discussão do Ipea, nº 800. Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

BRANDÃO, André Augusto P. (2002). Os novos contornos da pobreza urbana: Espaços sociais periféricos na região metropolitana do Rio de Janeiro. Tese (doutorado em ciências sociais). Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

DRAIBE, Sônia Maria. (1997), “Uma nova institucionalidade das políticas sociais? Reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reformas dos programas sociais”. *São Paulo em Perspectiva*, Vol. 11, nº 4, pp. 3-15.

FLEURY, Sônia. (1999), *Políticas sociales y ciudadanía*. Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para o Desenvolvimento Social (INDES). Mimeo.

HILL, Michael. (2006), “Implementação: uma visão geral”. Em: SARAVIA, Enrique [e] Elisabete Ferrarresi (orgs.). *Políticas públicas – Coletânea*. Brasília, Enap, Vol. 2, pp. 59-110.

LAVINAS, Lena [e] GARCIA, Eduardo Henrique. (2004), *Programas sociais de combate à fome: O legado dos anos de estabilização econômica*. Rio de Janeiro, Editora UFRJ/Ipea.

- LINHARES, Fernando. (2005), Bolsa Família: Um novo arranjo para os programas de transferência de renda no Brasil. Dissertação (mestrado em serviço social). Universidade Federal Fluminense.
- LOBATO, Lenaura de Vasconcelos Costa. (2004), “Avaliação de políticas sociais: Notas sobre alguns limites e possíveis desafios”. Trabalho, Educação e Saúde, Vol. 2, nº 1, pp. 95-106.
- NEPP/UNICAMP. (2000), Avaliação de programas públicos: Reflexões sobre a experiência brasileira – Relatório final, Parte III, Capítulo 3. Mimeo.
- PASCHE, Dário Frederico et al. (2006), “Paradoxos das políticas de descentralização no Brasil”. Revista Panamericana de Salud Pública, Vol. 20, nº 6, pp. 416-422.
- PORTO, Marcelo Firpo de Souza. (2001), Vulnerabilidade e situações de risco em grupos populacionais expostos a riscos ocupacionais e ambientais no contexto brasileiro. Rio de Janeiro, Unicamp.
- REIS, Elisa. (2004), “A desigualdade na visão das elites e do povo brasileiro”. Em: SCALON, Celi. Imagens da desigualdade. Belo Horizonte/Rio de Janeiro, UFMG/IUPERJ/UCAM.
- SANTOS, Milton [e] SILVEIRA, Maria Laura. (2006), O Brasil: Território e sociedade no início do século XXI. Rio de Janeiro, Record.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. (1989), “A trágica condição da política social”. Em: ABRANCHES, Sérgio Henrique; , Wanderley Guilherme dos Santos [e] Marco Antônio Coimbra. Política social e combate à pobreza. Rio de Janeiro, Jorge Zahar.
- SARMENTO, Diva Chaves. (2005), “Criação dos sistemas municipais de ensino”. Educação e Sociedade, Vol. 26, nº 93 (set-dez), pp. 1363-1390.
- SENNA, Mônica de Castro Maia et al. (2007), “Programa Bolsa Família: Nova institucionalidade no campo da política social?”. *Katálysis*, Vol.10, nº 1 (jan-jun), pp.86-94.

SOUZA, Celina. (2005), “Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988”. *Revista de Sociologia Política*, nº 24 (jun), pp.105-121.

_____. (2002), “Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização”. *Ciência e Saúde Coletiva*. p 431-442.

SPOSATI, Aldaíza (org). (2004), *Proteção social de cidadania: Inclusão de idosos e pessoas com deficiência no Brasil, França e Portugal*. São Paulo, Cortez.

_____. (org.). (1997), *Renda mínima e crise mundial: Saída ou agravamento*. São Paulo, Cortez.

_____. (2001), “A inclusão social e o programa de renda mínima”. *Serviço Social e Sociedade*, Vol. 22 (jul).

SUBIRATS, Joan. “El papel de la burocracia en el proceso de determinación e implementación de las políticas públicas”. Em: SARAIVA, Enrique [e] Elisabete Ferrarezi (orgs.). *Políticas Públicas – Coletânea*, Vol. 2. Brasília, Enap, pp.113-126.

TILLY, Charles. (1998), *Durable inequality*. Berkeley (CA, EUA), University of California Press.

Legislação

BRASIL. (2004), Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Política Nacional de Assistência Social*.

BRASIL. (2005), Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Norma Operacional básica NOB/SUAS: Construindo as bases para a implantação do Sistema Único de Assistência Social*.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria nº 373, de 27 de fevereiro de 2002. *Norma Operacional de Assistência à Saúde*.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Lei nº 8.142, 28 de dezembro de 1990 (Lei Orgânica da Saúde).

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social).

BRASIL. Ministério do desenvolvimento Social e Combate a Fome. Programa Bolsa Família – Legislação e Instruções. Disponível (on-line) em: www.mds.gov.br/bolsafamilia/menusuperior/legislacao.

Endereços eletrônicos consultados

www.ipea.gov.br

www.fomezero.com.br

www.mds.gov.br