



## NOVAS AGENDAS, NOVOS DESAFIOS

### Reflexões sobre as relações entre transferência de renda e assistência social no Brasil<sup>1</sup>

RENATA BICHIR

#### RESUMO

Para entender as dinâmicas recentes da proteção social não contributiva no Brasil, é necessário analisar não somente o Programa Bolsa Família (PBF), mas também os desafios de sua articulação com outras políticas sociais, em particular a política de assistência social. A partir da discussão acerca das capacidades estatais e dos instrumentos de políticas públicas construídos para a implementação da agenda de combate à pobreza e considerando o período histórico recente (2003-2014), o artigo analisa os processos tangentes e eventualmente entrecruzados de construção institucional do PBF e do Sistema Único de Assistência Social (Suas).

**PALAVRAS-CHAVE:** *políticas sociais; capacidades estatais; intersectorialidade; implementação; assistência social; Bolsa Família*

#### New Agendas, New Challenges: Reflections on the Relationship Between Income Transfer and Social Assistance in Brazil

#### ABSTRACT

In order to understand the current Brazilian non-contributory social policies, it is necessary to analyze not only the Bolsa Família Program (PBF), but also the tensions and challenges in its integration with other social policies, in particular the social assistance policy. Starting with the conceptual discussion of the state capacities that have been built for the implementation of the poverty reduction agenda and considering the recent historical period (2003-2014), the article analyzes the tangent and eventually intersecting processes of institutional building of PBF and social assistance policies.

**KEYWORDS:** *state capacities; social policies; social assistance; intersectorial relations; implementation; Programa Bolsa Família.*

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

Com mais de dez anos de existência, o Programa Bolsa Família (PBF) tem sido objeto de grande atenção, seja no debate acadêmico—a partir de diferentes olhares disciplinares, da ciência política ao serviço social, passando pela economia, psicologia e mesmo saúde pública e educação—, seja no debate público. Multiplicam-se análises nas mais diversas perspectivas, desde estudos que buscam explicar sua entrada na agenda de políticas sociais nacionais,<sup>2</sup> entender seu desenho institucional,<sup>3</sup> seus impactos sobre a redução da pobreza e a desigualdade no Brasil,<sup>4</sup> até estudos na área de ciência política discutindo os retornos eleitorais advindos do programa.<sup>5</sup> O programa

já conta, inclusive, com livros que sistematizam sua trajetória ao longo dos últimos dez anos.<sup>6</sup>

Este artigo propõe uma mudança no foco de análise usualmente empregado. Argumenta-se que, para entender as dinâmicas recentes da proteção social não contributiva<sup>7</sup> no Brasil, é necessário analisar não somente o PBF, mas os desafios de sua articulação com outras políticas sociais, de modo a entender os limites e possibilidades do sistema de proteção social que vem sendo consolidado nos últimos anos, em particular a proteção social voltada para os mais vulneráveis. O foco deste artigo recai especificamente sobre as articulações do PBF com a política de assistência social.

A perspectiva de análise conjunta dessas políticas segue um debate iniciado recentemente, como os trabalhos de Jaccoud; Vaitsman, Andrade e Farias; Bichir; Licio; Coutinho; Fonseca e Fagnani; e Sátyro e Cunha.<sup>8</sup> Da mesma forma, autores preocupados com a dimensão federativa das políticas sociais brasileiras e, em particular, com os desafios da consolidação do Sistema Único de Assistência Social (Suas) têm chamado a atenção para as diferenças, tensões e pontos de contato entre o PBF e as políticas de assistência social, ambos desenhados e geridos nacionalmente pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).<sup>9</sup> Autores próximos ao campo da assistência social também têm refletido sobre o PBF como um benefício assistencial, problematizando as diferenças entre a separação institucional da assistência social — a cargo da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) — e da transferência de renda — sob a responsabilidade da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) — dentro do MDS.<sup>10</sup> Essa discussão aparece ainda nos estudos que abordam a intersectorialidade no PBF.<sup>11</sup> Além disso, essa ampliação de foco relaciona-se com as análises que abordam os desafios da articulação da seguridade social no Brasil<sup>12</sup> e também com a perspectiva referente aos novos modelos de bem-estar social.<sup>13</sup>

Este artigo procura desenvolver e aprofundar alguns eixos de discussão apresentados em Bichir<sup>14</sup> a respeito dos instrumentos de políticas públicas e mecanismos de regulação e coordenação federativa desenvolvidos para garantir padrões nacionais mínimos na implementação do PBF, a partir de forte indução federal de ações municipais. Em Bichir<sup>15</sup> procurei analisar os mecanismos federais de coordenação vertical do PBF — com destaque para o Cadastro Único<sup>16</sup> e o Índice de Gestão Descentralizada (IGD) — e também as condições de implementação do mesmo no plano municipal — considerando os casos de São Paulo e Salvador. O estudo mostrou que o processo de implementação do PBF é afetado não só por seu desenho institucional, definido no plano federal, mas também pelas diferentes capacidades institucionais disponíveis no plano local. Por sua vez, em Bichir<sup>17</sup> abordei o processo de construção de capacidades estatais para a implementação

Moya, Maria Clara Oliveira e Gabriela Brettas.

[2] Almeida, 2005; Coelho, 2012; Leite; Peres, 2012.

[3] Soares; Sátyro, 2009; Bichir, 2010; 2011.

[4] Medeiros; Brito; Soares, 2007; Neri, 2007; Soares et al., 2006.

[5] Nicolau; Peixoto, 2007; Licio; Rennó; Castro, 2009.

[6] Castro; Modesto, 2010; Campello; Neri, 2013.

[7] Outros pilares importantes da proteção social não contributiva, que não serão abordados neste texto, são o Benefício de Prestação Continuada (BPC), igualmente no âmbito da política de assistência social, e também a aposentadoria rural (que pode ser considerada semicontributiva), no âmbito da previdência social.

[8] Jaccoud; Hadjab; Chaibub, 2009; Jaccoud, 2013; Vaitsman; Andrade; Farias, 2009; Bichir, 2011; 2015; Licio, 2012; Coutinho, 2013; Fonseca; Fagnani, 2013; Sátyro; Cunha, 2014.

[9] Franzese, 2010; Bichir, 2011; Licio, 2012.

[10] Sposati; Cortes; Coelho, 2013; Silva; Yazbek; Di Giovanni, 2007; Colin; Pereira; Gonelli, 2013.

[11] Monnerat; Souza, 2011; Silva, 2013.

[12] Fonseca; Fagnani, 2013.

[13] Draibe, 2007; Draibe; Riesco, 2011; Kerstenetzky, 2012.

[14] Bichir, 2011; 2015,

[15] Bichir, 2011.

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

[17] Bichir, 2015.

[18] Arretche, 2012; Vazquez, 2014.

[19] As políticas de desenvolvimento social a cargo do MDS abrangem também a segurança alimentar e nutricional e outras iniciativas de políticas criadas após 2011 para a população extremamente pobre, no bojo do Plano Brasil Sem Miséria. Essas demais áreas não serão abordadas neste texto.

[20] Silva; Yazbek; Di Giovanni, 2007.

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

de políticas federais de desenvolvimento social — particularmente assistência social e transferência —, analisando o caso brasileiro em perspectiva comparada com Argentina e África do Sul. Neste artigo o foco recai sobre o governo federal, com uma perspectiva mais abrangente de entendimento do PBF no âmbito do Suas. O foco no governo federal justifica-se pela centralidade desse nível de governo na definição das principais diretrizes dessas políticas, em consonância com os processos de centralização decisória e desenvolvimento de mecanismos de indução de ações observados em outras políticas sociais, como educação e saúde.<sup>18</sup>

A partir desse foco analítico, é possível identificar processos paralelos e eventualmente entrecruzados de construção de capacidades para operação da transferência condicionada de renda e para a consolidação da política de assistência social. Se esses dois pilares da política de desenvolvimento social brasileira<sup>19</sup> consolidam-se a partir de dinâmicas próprias e são incorporados separadamente à nova institucionalidade criada com o surgimento do MDS em 2004,<sup>20</sup> percebe-se no período recente importantes processos de aproximação (tensa, negociada, com avanços e retrocessos) entre essas duas áreas, gerando transformações nas agendas setoriais. Para compreender essas relações, argumenta-se que é importante analisar os instrumentos de políticas e capacidades desenvolvidos nessas duas áreas ao longo do tempo e diante de agendas cada vez mais ambiciosas — inclusive em termos de articulação intersetorial —, levando-se em consideração, também, os legados de cada uma das áreas, a natureza mais ou menos “programável” daquilo que é entregue à população, bem como os dilemas específicos que se desenrolam no nível federal — responsável pela macrorregulação do PBF e da política de assistência — e no plano municipal, a cargo da implementação das ações. Desse modo, a reflexão proposta neste artigo pretende contribuir para o debate recente acerca da implementação de políticas sociais no contexto federativo brasileiro.

O artigo baseia-se em revisão da bibliografia e de normativos federais pertinentes, e também em entrevistas semiestruturadas realizadas em Brasília. Entre maio e julho de 2013 foram realizadas dezoito entrevistas com burocratas de alto escalão do MDS e especialistas em políticas sociais do Ipea.<sup>21</sup> Além desta introdução, o artigo é composto por mais três seções. A próxima seção apresenta o arcabouço analítico do artigo, com ênfase nos conceitos de capacidades estatais e instrumentos de políticas. A terceira seção apresenta as trajetórias recentes da transferência de renda e da assistência social no Brasil, com ênfase nos processos de construção de capacidades. A quarta seção aborda as tensões e as articulações recentes entre essas políticas. Por fim, são apresentadas as considerações finais.

## ARTICULAÇÃO DE AGENDAS SOCIAIS:

### DESAFIOS, CAPACIDADES E INSTRUMENTOS<sup>22</sup>

Compreender as possibilidades de articulação entre políticas e programas sociais e de combate à pobreza é analiticamente pertinente em contextos de baixa consolidação dos sistemas de proteção social. A despeito do avanço em diferentes pilares da proteção social — contributivo, não contributivo e também o pilar da *equidade*, segundo Jaccoud<sup>23</sup> — e mesmo no âmbito da consolidação de alguns sistemas nacionais de políticas sociais,<sup>24</sup> o Brasil ainda não dispõe de uma teia institucional de articulação entre esses sistemas de políticas que garanta sólidos e permanentes circuitos de inclusão social, necessários em um país marcado por desigualdades persistentes, nos termos de Tilly.<sup>25</sup>

No plano analítico mais próximo às estratégias de gestão das políticas sociais, ganha espaço crescente a discussão acerca da interseccionalidade, conceito que abrange desde as relações entre diferentes áreas do governo envolvidas com a questão social até relações entre os setores governamental e não governamental.<sup>26</sup> A literatura que aborda essa temática parte do pressuposto de que problemas complexos (*wicked problems*) e multidimensionais, como pobreza e vulnerabilidade, demandam abordagem integral e políticas intersectoriais.<sup>27</sup> Nessa perspectiva, a pobreza é pensada para além da insuficiência de renda e inclui diferentes dimensões de vulnerabilidade. O ponto central das análises que vão além da perspectiva normativa — muito disseminada nos estudos, em particular no âmbito da administração pública — e centram-se em estratégias de implementação e gestão de políticas intersectoriais é verificar como esses objetivos de integração são definidos pelos setores envolvidos e quais dimensões são compartilhadas entre as áreas — desde recursos orçamentários e humanos até finalidades de ação, passando por formas de monitoramento das intervenções, sistemas de informação etc.<sup>28</sup>

Utilizar o conceito de interseccionalidade em termos analíticos, e não normativos, implica ir além da análise dos objetivos expressos por programas e políticas em seus desenhos institucionais, normativos e regulamentações. Em primeiro lugar, devem ser considerados os desafios — essencialmente políticos, e não somente técnicos ou de gestão — de construção de horizontes comuns de atuação entre distintos setores de governo, seja no nível federal, seja no nível municipal, a partir da interação de atores e comunidades de políticas com diferentes interesses, visões, perspectivas e recursos. A construção política de consensos em torno da articulação intersectorial de políticas sociais é um ponto de partida, mas certamente não é um ponto de chegada. É necessário levar a sério as contingências e os desafios dos processos de

[22] Esta seção amplia e especifica alguns argumentos apresentados em Bichir, 2015.

[23] Jaccoud, 2013.

[24] Arretche, 2012.

[25] Tilly, 2000.

[26] Cunill-Grau, 2014.

[27] Cunill-Grau, 2005; Costa; Bronzo, 2012.

[28] Cunill-Grau, 2014; 2005; Costa; Bronzo, 2012.

[29] Arretche, 2001; Menicucci, 2006; Faria, 2012.

[30] Jaccoud et al., 2009; Lício, 2012.

[31] A literatura internacional também analisa os programas de transferência de renda no âmbito de políticas de assistência social (Barrientos, 2013).

[32] Silva; Yazbek; Di Giovanni, 2007; Bichir, 2011.

[33] O conceito de “comunidade de política pública” remete a redes densas e relativamente estáveis de atores que compartilham compromissos em uma determinada área de política pública, sentidos e razões de agir (Mas-sardier, 2006).

[34] Vaitsman; Paes-Sousa, 2011; Dulci, 2012.

[35] Tomazini, 2013.

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

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

formulação de agendas e de *implementação* de políticas públicas, conforme defendido pelas análises políticas de políticas públicas.<sup>29</sup> Ou seja, é necessário analisar não somente a construção da agenda da intersetorialidade, mas se ela se efetiva (e como) em distintos contextos de implementação.

No caso das relações entre o PBF e a assistência social, deve-se abordar, em primeiro lugar, a pertinência analítica do conceito de intersetorialidade. Autoras como Jaccoud et al. e Lício<sup>30</sup> pontuam que não seria apropriado utilizar esse termo para caracterizar essas interações, uma vez que são políticas e programas no campo da assistência social, sendo o PBF caracterizado como um benefício assistencial não contributivo no âmbito da segurança de renda.<sup>31</sup> Porém, se no plano municipal de fato a operação dos programas de transferência de renda em geral, e do PBF em particular, está cada vez mais inserida no âmbito das organizações da assistência social, não se pode dizer que o mesmo ocorre no plano federal. No contexto histórico brasileiro, os programas de transferência de renda surgiram, em sua grande maioria, *fora* da institucionalidade da assistência social, e foram sendo paulatinamente articulados, de forma tensa, no âmbito dessa política.<sup>32</sup> Na própria conformação do MDS foram agregadas distintas áreas de políticas públicas — segurança alimentar e nutricional, assistência social, transferência de renda —, operadas por diferentes comunidades de políticas,<sup>33</sup> com diferentes culturas organizacionais<sup>34</sup> e mesmo distintas coalizões de defesa.<sup>35, 36</sup> Houve, inclusive, uma divisão no plano organizacional, com a criação de duas secretarias: o PBF, antes associado à Secretaria-Geral da Presidência, ficou a cargo da Senarc; ao passo que a assistência social, que no início do governo Lula ainda contava com um ministério próprio, ficou organizada sob a SNAS.

Sendo assim, defendo a pertinência da análise dos desafios na articulação entre assistência e transferência de renda, considerando a especificidade dos objetivos dessas áreas de política social que são operadas, no plano federal, por uma comunidade de política pública com forte sentido corporativo, no caso da assistência social, e, pelo lado da transferência de renda, por gestores federais vinculados a uma carreira bem definida<sup>37</sup> e com grande circulação por diferentes burocracias e políticas federais. Essas distinções existentes no nível federal — que não são simplesmente organizacionais, mas implicam, por vezes, visões políticas distintas sobre política social, pobreza e vulnerabilidade — têm consequências para os processos de implementação desenvolvidos no âmbito municipal. Se o nível federal tem poder decisório central na área de transferência de renda e uma crescente centralidade no caso da política de assistência social, os desafios da construção conjunta de agendas de intervenção afetam, sobremaneira, as possibilidades de efetivação dessas agendas no âmbito municipal.

No âmbito das possibilidades de implementação de estratégias intersetoriais, é importante considerar quais *instrumentos de políticas* são construídos, com qual finalidade, e a serviço de quais agendas. Sigo Lascoumes e Le Galès,<sup>38</sup> os quais definem esses instrumentos como “ferramentas” e “modos de operação” utilizados na produção de políticas públicas, tais como regulações, taxações, formas de contratação, sistemas de informação, modos de comunicação etc. Esses instrumentos não são neutros, muito pelo contrário: produzem efeitos e alteram as políticas públicas, criam efeitos de verdade e interpretações do mundo, independentemente dos objetivos explícitos. Nesse sentido, esses autores criticam visões tecnicistas e ressaltam a dimensão política dos instrumentos de políticas públicas. No caso da assistência social e da transferência de renda, alguns instrumentos de política criados de modo específico e setorial têm sido compartilhados, desde sistemas de monitoramento e gestão da informação até tecnologias sociais complexas e com grande potencial articulador, como o Cadastro Único. A consolidação institucional e normativa, bem como a articulação e capilaridade de instrumentos de políticas criados em conjunturas específicas e associados a agendas particulares, podem auxiliar na construção de capacidades estatais mais permanentes.

A recente retomada da discussão sobre as capacidades estatais é marcada por significativa polissemia, incluindo grande variação conceitual — desde abordagens mais genéricas até a identificação de diferentes dimensões componentes — e grande dificuldade de mensuração do conceito, de modo a evitar argumentos circulares ou a definição de capacidades estatais a partir dos resultados das políticas.<sup>39</sup>

Como ponto de partida, destacam-se as contribuições do neoinstitucionalismo histórico, o qual ressalta a relevância de capacidades estatais para a configuração e a implementação de políticas públicas, enfatizando a autonomia relativa do Estado.<sup>40</sup> Exatamente porque os Estados modernos têm autonomia e interesses próprios, além de contar com capacidade para planejar, administrar e extrair recursos da sociedade, é que puderam ser desenvolvidos os modernos programas sociais.<sup>41</sup> Segundo essa perspectiva, as próprias capacidades estatais podem ser medidas pelo grau de burocratização e de insulamento das burocracias: quanto mais insuladas das influências da sociedade, maiores seriam suas capacidades de formulação e implementação de políticas.<sup>42</sup> Skocpol<sup>43</sup> define capacidade estatal como “a capacidade de um Estado realizar objetivos de transformação em múltiplas esferas”. Para Pierson,<sup>44</sup> as capacidades estatais referem-se aos recursos administrativos e financeiros disponíveis para moldar intervenções de políticas. Ademais, essa perspectiva reconhece que pode haver grande variação nas capacidades estatais de acordo com as diferentes áreas de política, como no caso do sucesso da po-

[38] Lascoumes; Le Galès, 2007.

[39] Cingolani, 2013.

[40] Skocpol, 1985; Weir; Orloff; Skocpol, 1988; Pierson, 1995; Thelen; Steinmo, 1992.

[41] Arretche, 1995.

[42] Arretche, 1995.

[43] Skocpol, 1985, p. 17.

[44] Pierson, 1995, p. 449.

[45] Skocpol; Finegold, 1982.

[46] Mann, 1986.

[47] Gomide; Pires, 2014.

[48] Pereira, 2014.

lítica agrícola e o fracasso da política industrial no contexto do New Deal norte-americano.<sup>45</sup>

Por sua vez, Mann<sup>46</sup> define capacidade estatal como “poder infraestrutural”, destacando a capacidade estatal de penetração nas estruturas da sociedade para implementar suas agendas. Segundo o autor, esse tipo de poder estatal seria cada vez mais desenvolvido nas sociedades modernas, citando como exemplos a capacidade estatal de taxaço dos cidadãos, a grande quantidade de informações que são coletadas e armazenadas a respeito dos mesmos, a capacidade de garantir a lei em toda a extensão do território estatal, a influência na economia, além da provisão de bem-estar por meio de empregos públicos, pensões etc.

Neste trabalho, entende-se por “capacidades estatais” o conjunto de recursos (institucionais, humanos, financeiros), tecnologias e instrumentos de políticas que são articulados de modo variado — e com diferentes resultados, não necessariamente “positivos”, como nas abordagens mais normativas —, visando à definição de agendas, formulação e implementação de políticas públicas. Avançando a partir da conceituação elaborada por Gomide e Pires,<sup>47</sup> considera-se neste artigo que o conceito de capacidades abarca dimensões técnicas e administrativas (tais como existência de órgãos e agências com autoridade e alguma autonomia para formulação e implementação; disponibilidade, perfil e capacitação de recursos humanos; disponibilidade de recursos financeiros; instrumentos de regulação e transferência de recursos) e também dimensões políticas e relacionais — como formas de coordenação entre áreas governamentais e áreas governamentais e não governamentais; construção de coalizões de apoio e formas de construção de legitimidade para as agendas propostas.

O conceito de “capacidades estatais” não deve ser compreendido de maneira essencialista e muito menos a-histórica. Nesse sentido, é importante analisar a variação nas capacidades estatais de acordo com mudanças nas agendas políticas ao longo do tempo. O que foi considerado “capacidade estatal” em um determinado contexto político-institucional pode vir a ser obstáculo no momento seguinte, considerando-se o amadurecimento desses programas e os novos objetivos e desafios colocados para os mesmos no âmbito das agendas governamentais. Além da dimensão histórica, é importante considerar a dimensão relacional do conceito de capacidades estatais, como ressaltado por Pereira,<sup>48</sup> em sua análise sobre o caso de Belo Monte. Isso implica considerar também os padrões de interação entre órgãos do governo e, em particular, entre diferentes burocracias.

Autores preocupados com os dilemas da coordenação no caso do PBF têm ressaltado a importância das redes de relação entre burocratas, constituídas tanto a partir da formação em carreiras específicas

quanto a partir da circulação destes entre diferentes ministérios e órgãos da administração pública federal.<sup>49</sup> Em linha com essa perspectiva, ressalta-se que entender a construção e a transformação de agendas para o PBF e a assistência social passa por reconhecer a importância da circulação das burocracias — em particular entre diferentes órgãos do Executivo federal — e de suas interações — troca de informações, emulação de procedimentos e normativos, aprendizados e costura de novas agendas e implementação de decisões conjuntas. Essa dimensão relacional foi bastante ressaltada nas entrevistas como um instrumento informal para garantir coordenação entre diferentes setores do próprio MDS e entre este e ministérios parceiros.

A presença ou ausência dessas dimensões de capacidade estatal, e como estão articuladas, são critérios mobilizados nas próximas seções para compreender as transformações recentes nas agendas da transferência de renda e assistência social, considerando-se os arranjos institucionais desenvolvidos para sua implementação e sua variação ao longo do tempo, com ênfase ao período 2003-2014.

#### **CONSTRUÇÃO DE CAPACIDADES NA ASSISTÊNCIA SOCIAL E NA TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL**

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

Analisar a organização federal dessas áreas e seus processos de construção de capacidades é importante também para entender o que acontece no plano local: autores têm ressaltado a relevância das regras formais, dos mecanismos de indução e cooperação federativa e das agendas políticas definidas no plano federal para compreender dinâmicas locais de transferência de renda e assistência social, mesmo em um contexto de grande diversidade de capacidades locais para a implementação dessas ações.<sup>50</sup> Nesse sentido, estudar essas dinâmicas no âmbito da transferência de renda e da assistência social contribui

[49] Silva, 2013; Oliveira; Lotta, 2015; Bichir, 2015.

[50] Palotti; Costa, 2011; Bichir, 2011; Sátyro; Cunha, 2014.

[51] Arretche, 2012; Vazquez, 2014; Gomes, 2009; Bichir, 2011.

para o debate mais amplo no âmbito da ciência política acerca dos instrumentos, mecanismos e incentivos para coordenação federativa de políticas sociais.<sup>51</sup>

Além do contraste entre práticas e ações muito antigas com experiências que se iniciam no Brasil em meados da década de 1990, outra dimensão que diferencia a assistência e a transferência de renda é a própria natureza das ações desenvolvidas. No caso da assistência social, temos uma política pública em consolidação a partir da contraposição ao legado histórico marcado por filantropia, caridade, assistencialismo e primeiro-damismo — ou seja, um passado muito recente marcado não só por incapacidade estatal, mas mesmo ausência do Estado, em especial na provisão dos serviços. A assistência social é reforçada no contexto da mobilização histórica dos profissionais desse campo e de movimentos sociais pela própria constituição da assistência como política pública, definida pela Constituição de 1988. Considerando a natureza da política, temos *serviços* diversos voltados às famílias e *benefícios* eventuais e continuados, em uma lógica universalista de atendimento a populações sujeitas a diferentes dimensões de *vulnerabilidade social*, e não somente insuficiência de renda. A natureza desses serviços assistenciais, centrados em interações com famílias vulneráveis, é muito menos “programável” — em termos de graus de previsibilidade, padronização ou rotinização, por meio de instrumentos diversos — do que ocorre no caso da transferência de renda (alta programabilidade, baixa interação com os usuários e gestão centralizada) —, e, como nos lembram Costa e Bronzo,<sup>52</sup> essas diferenças afetam as possibilidades de construção de capacidades e de horizontes comuns de atuação.

Por sua vez, os programas de transferência de renda surgiram no Brasil geralmente fora da institucionalidade da assistência social, sendo essas duas áreas caracterizadas por “diferentes comunidades de políticas e até epistêmicas”.<sup>53</sup> Diversos autores apontam a relativa autonomia das burocracias inicialmente responsáveis por esses programas em relação à burocracia tradicional da assistência.<sup>54</sup> Sua construção é muito mais recente, remonta às experiências municipais nos formatos “bolsa escola” ou renda mínima iniciadas em meados dos anos 1990.<sup>55</sup> No caso específico do PBF, temos benefícios monetários transferidos diretamente para os beneficiários a partir de critérios de insuficiência de renda e composição familiar, associados a condicionalidades que implicam, cada vez mais, a articulação com as áreas de educação, saúde e assistência (especialmente no acompanhamento familiar das famílias que não conseguem cumprir as condicionalidades de saúde e educação), além de outros programas complementares, especialmente depois do advento do Plano Brasil Sem Miséria (PBSM), que será abordado adiante.

[52] Costa; Bronzo, 2012.

[53] Licio, 2012.

[54] Houtzager, 2008; Fleury, 2007; Dulci, 2012.

[55] Lobato, 1998; Fonseca, 2001; Lavinas, 1998.

Se essas trajetórias surgem de modo relativamente autônomo, no período recente assistimos a uma aproximação crescente de agendas, inclusive no âmbito federal. Análises realizadas a partir do PBF mostram que os objetivos do programa foram sendo progressivamente ampliados, passando da preocupação com a boa focalização e a ampla cobertura nas populações mais pobres para objetivos mais ambiciosos ligados à formação de uma rede de proteção social para os mais vulneráveis, entendidos para além da insuficiência de renda. Essa agenda mais ampla para a transferência de renda passa a depender, cada vez mais, de instrumentos e institucionalidades desenvolvidas no âmbito da assistência social. Pelo lado da assistência social, análises sobre o processo recente de consolidação do Suas demonstram, cada vez mais, importantes sinergias entre instrumentos e mecanismos desenvolvidos no âmbito do PBF — como o Cadastro Único — e instrumentos desenvolvidos no seio da política de assistência, tais como equipamentos públicos bastante capilares (os Centros de Referência em Assistência Social — Cras), a sistemática de acompanhamento familiar de famílias vulneráveis, bem como espaços institucionais para participação e controle social — os conselhos municipais de assistência social — e arenas de negociação e pactuação federativa de agendas — CNAS e CIT, em particular. Alguns marcos históricos importantes nas trajetórias da assistência social e da transferência de renda no Brasil, com ênfase em dimensões de capacidades em cada uma das áreas, são apresentados a seguir.

*Trajetória recente da assistência social no Brasil:  
em busca da implementação do Suas*

O campo da assistência social no Brasil esteve tradicionalmente ligado às noções de assistencialismo, caridade, fragmentação e uso clientelista de ações, baixa responsabilização do Estado e ações pouco sistemáticas realizadas por entidades filantrópicas.<sup>[56]</sup> Ou seja, o contraponto perfeito à noção de “capacidade estatal”. Com a promulgação da Constituição de 1988, criam-se grandes expectativas transformadoras, especialmente devido ao reconhecimento da assistência social como política pública no âmbito do tripé da seguridade social. Segundo Yazbek,<sup>[57]</sup> inicia-se o trânsito da assistência para o campo dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal. Entretanto, esse trânsito não foi suave nem imediato; ao contrário, como pontuado por Almeida,<sup>[58]</sup> a reforma efetiva da área da assistência social ocorreu após as transformações de outras áreas de política social, como saúde e educação.

Como assinalam Silva, Yazbek e Di Giovanni,<sup>[59]</sup> a despeito dos esforços iniciais de regulamentação da área da assistência social, o

[56] Almeida, 1995.

[57] Yazbek, 2004.

[58] Almeida, 1995.

[59] Silva; Yazbek; Di Giovanni, 2007.

[60] Lavalle; Barone, 2015.

início dos anos 1990 foi um contexto desfavorável para a discussão de propostas de redistribuição de renda e combate à pobreza, dada a conjuntura de recessão econômica, inflação, além das preferências de políticas do presidente Collor, que vetou o primeiro projeto de lei da Lei Orgânica da Assistência Social — Loas, sancionada por Itamar Franco em 1993 (Lei n. 8.742, de 1993). A preocupação central da Loas era a superação do modelo assistencialista e a introdução de mecanismos participativos de decisão, além de instituir os princípios centrais do Suas e também o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS). Um dos importantes efeitos da Loas foi a difusão de conselhos municipais de assistência social, conforme pode ser inferido a partir de trabalho realizado por Lavalle e Barone.<sup>60</sup> Esses autores mostram os efeitos da indução federal na expansão de conselhos gestores de políticas públicas, incluindo os conselhos municipais de assistência. A disseminação desses conselhos pode ser considerada um indicador de construção de capacidades no nível municipal, de modo articulado com os esforços de construção de um sistema nacional de política também no âmbito da assistência.

Algumas importantes medidas foram iniciadas no governo FHC (1995-2002) — como a regulamentação do Fundo Nacional de Assistência Social e a criação do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, por meio da Emenda Constitucional n. 31, de dezembro de 2000. Essas duas iniciativas foram centrais em termos de construção de capacidades de financiamento das ações de assistência, bem como instituição de mecanismos de repasse de recursos para estados e municípios.

A partir do governo Lula (2003-2010), no bojo de uma agenda de políticas sociais voltada para o combate à pobreza e à desigualdade, a assistência social avança na sua institucionalização, e os programas de transferência de renda ganham escopo, articulação e visibilidade. Com a criação do MDS, em 2004, algumas dimensões de capacidade são reforçadas na área da assistência, tanto do ponto de vista das capacidades reguladoras — definição mais clara de competências e responsabilidades entre os níveis federativos, definição de regras de financiamento e criação de indicadores para balizar o repasse de recursos para estados e, principalmente, municípios — quanto da perspectiva da capacidade de implementação da política de assistência no nível local, por meio da criação de equipamentos públicos da assistência social, além do desenvolvimento de importantes arenas institucionais e de articulação federativa (em particular com alterações de funções no CNAS e melhor regulamentação do FNAS).

Do ponto de vista normativo, a despeito dos avanços representados pela Loas, a implementação de um sistema para a área da assistência, o Suas, avança de modo significativo a partir da Política Nacional

de Assistência Social (PNAS), em 2004, e da Norma Operacional Básica (NOB-Suas), de 2005, que se constituem também como organizadoras do pacto federativo na área da assistência.<sup>61</sup> Esses normativos são essenciais para entender o processo de construção de capacidades na área da assistência social.

A PNAS definiu parâmetros para a implementação do Suas, definiu os tipos de segurança sob responsabilidade da assistência (acolhida, renda, convivência, autonomia, riscos circunstanciais) e também especificou a organização de equipamentos públicos em todos os municípios como porta de entrada à assistência, separados de acordo com o nível de complexidade do atendimento, instituindo a proteção básica e a proteção especial.<sup>62, 63</sup> No novo modelo preconizado pela PNAS, a proteção social passou a contar com equipamentos públicos responsáveis pela prestação de serviços básicos e articulação de redes de serviços socioassistenciais, os Cras, e os Centros de Referência Especializado de Assistência Social (Creas), destinados à proteção especial. A PNAS regulamentou ainda os conselhos para o controle social da política.

Em seguida, a NOB-Suas 2005 detalhou a PNAS e instituiu de fato o Suas, concretizando as deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em 2003. Foram definidas mais claramente as atribuições de cada esfera de governo e os níveis de gestão, além de uma nova sistemática de financiamento, pautada em pisos de proteção social básica e especial e critérios de partilha pautados por indicadores municipais, incluindo o repasse de recursos fundo a fundo.<sup>64</sup> Segundo Palotti e Costa,<sup>65</sup> a definição de critérios objetivos para as transferências federais, por pisos de proteção, e a especificação de parâmetros realizada por meio da NOB-Suas lograram criar os incentivos para estimular a habilitação dos municípios ao Suas, o que não tinha sido obtido com a PNAS.

Em termos de disponibilidade de recursos financeiros, dos 68 bilhões de reais do orçamento total do MDS previsto para 2014, 39,3 bilhões foram destinados ao financiamento do Suas — três vezes mais do que o total de recursos disponibilizados no ano de sua criação, 2005.<sup>66</sup>

No processo de consolidação do Suas foram desenvolvidas importantes arenas institucionais para pactuação federativa. À semelhança da CIT-SUS,<sup>67</sup> a Comissão Intergestores Tripartite (CIT) do Suas foi constituída como uma instância de negociação e pactuação de aspectos operacionais da gestão do Suas entre os gestores federal, estaduais e municipais da assistência, destacando-se que as decisões devem ser tomadas nessa arena por consenso.<sup>68</sup> Participam da CIT-Suas o Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (Congemas) representando os municípios; o Fórum Nacional de Secretários

[61] Ipea, 2008.

[62] A *proteção básica*, desenvolvida nos Cras, é destinada às famílias em situação de maior vulnerabilidade social e pobreza, visando prevenir situações de risco e fortalecer vínculos familiares e comunitários; destaca-se, nesse nível de proteção, o Programa de Atenção Integral à Família (Paif). Por sua vez, a *proteção especial* tem como objetivo prover atenção a famílias e indivíduos em situações que caracterizam violações de direitos (abandono, violência e maus-tratos físicos e/ou psíquicos, abuso ou exploração sexual, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras), e é implementada por meio dos Centros de Referência Especializado de Assistência Social (Creas).

[63] Jaccoud; Hadjab; Chaibub, 2009.

[64] Ipea, 2008; Jaccoud; Hadjab; Chaibub, 2009.

[65] Palotti; Costa, 2011.

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

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

[68] Franzese, 2010.

[69] O BPC é um benefício monetário — no valor de um salário mínimo — concedido a idosos e portadores de necessidades especiais que tenham renda familiar per capita inferior a ¼ de salário mínimo.

[70] Criado em 2006, o Índice de Gestão Descentralizada (IGD) é um instrumento que garante recursos adicionais para a gestão municipal, sendo as transferências federais condicionadas à qualidade do cadastramento, ao acompanhamento das condicionalidades e, mais recentemente, à adesão dos municípios ao Suas.

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

[72] Bichir, 2011.

[73] Gomes, 2009; Vazquez, 2014.

de Estado da Assistência Social (Fonseas) representando os estados, e o MDS representando o governo federal. Existe também a contraparte estadual, a Comissão Intergestores Bipartite (CIB).

Com o novo sistema de financiamento definido pela PNAS, a partir de pisos de financiamento, claros critérios de partilha e repasses fundo a fundo, aumentou significativamente a alocação de valores federais no âmbito municipal, especialmente devido a benefícios monetários como o Benefício de Prestação Continuada (BPC)<sup>69</sup> e o PBF. Esse novo sistema de financiamento pode reforçar a autonomia dos municípios, estimulando um diálogo maior entre as diretrizes nacionais e os diagnósticos e necessidades locais, uma vez que os repasses são pactuados nas instâncias tripartites. Por outro lado, há a expectativa de que o novo sistema de financiamento estimule as capacidades locais, ao reduzir as grandes desigualdades na alocação de recursos municipais e estaduais por meio da definição de pisos de financiamento para serviços assistenciais obrigatórios, visando garantir equipamentos e equipes para as ofertas.

Nesse contexto de discussão das melhores formas de repasse de recursos para os municípios, diante da percepção crescente das desiguais capacidades — administrativas, financeiras, de recursos humanos — destes na provisão dos serviços da assistência e também nas atividades associadas ao PBF (como cadastramento de famílias e acompanhamentos de condicionalidades), iniciam-se discussões conjuntas entre Senarc e SNAS para definição de um mecanismo de repasse de recursos, que viria a se tornar o “IGD do PBF”<sup>70</sup> em 2006, sendo seguido pelo “IGD do Suas” em 2011.<sup>71</sup> Conforme entrevistas realizadas com burocratas de alto escalão da Senarc e da SNAS, inicialmente havia expectativa de um indicador único para as duas áreas, mas pressões dos órgãos de controle — particularmente a Controladoria Geral da União (CGU) — pela maior institucionalização do instrumento (regulamentado inicialmente como portaria) e a maior maturidade do indicador desenhado inicialmente pela Senarc levaram à separação desses instrumentos. Como discutido em Bichir,<sup>72</sup> esse instrumento de repasse de recursos, a partir de indicadores de qualidade da gestão municipal, funciona como um mecanismo indutor de patamares mínimos de uniformidade na implementação das políticas de assistência social e transferência de renda, à semelhança de instrumentos desenvolvidos na área da saúde e da educação.<sup>73</sup>

O processo gradual de construção institucional do Suas é culminado pela promulgação da Lei n. 12.435/2011, a chamada “Lei do Suas”, que após anos em discussão no Congresso atualizou a Loas e consolidou os principais princípios desse sistema. Nesse processo observa-se a crescente responsabilização do Estado como provedor de proteção social não contributiva, inclusive por meio da expansão

e capilaridade crescente da rede de equipamentos públicos. Há mudanças nas relações entre o Estado e entidades privadas provedoras de assistência social, com regulamentações e definição de parâmetros mínimos para a prestação de serviços, visando superar a execução fragmentada e assistencialista dos serviços, além da falta de regularidade da oferta. No Suas, prevê-se que as ações privadas sejam integradas dentro do sistema público, sendo a rede socioassistencial integrada por entes públicos e privados.<sup>74</sup> No contexto de crescente regulamentação das entidades privadas que prestam serviços socioassistenciais nos municípios, cabe ressaltar que, desde 2009, o CNAS trocou sua “função cartorial” de emissão de Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social (Cebas) por um papel mais relevante na normatização da atuação dessas entidades.<sup>75</sup> Em 2009, o CNAS foi responsável pela Resolução 109, a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, que organiza a prestação de serviços em toda a rede de entidades vinculadas ao Suas.

Além de processos de normatização e regulamentação, a construção de capacidades na área da assistência também passa pela expansão da rede de equipamentos públicos da assistência, pela crescente capilaridade dos Cras e Creas nos municípios brasileiros — que pode ser compreendida como indicador de “penetração infraestrutural”, seguindo a definição de capacidade de Mann.<sup>76</sup> Dados do Censo Suas mostram que, em 2013, havia, no Brasil, 7.883 Cras, 2.249 Creas e mais de 250 mil trabalhadores da área vinculados ao setor público. Por sua vez, dados dos suplementos da assistência social realizados na Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic/IBGE) nos anos de 2005, 2009 e 2013 indicam um aumento no número de secretarias municipais exclusivas para a área da assistência social — em 2013, praticamente todos os municípios tinham alguma institucionalidade para a área da assistência e, destes, 75,4% possuíam estrutura na forma de secretaria municipal exclusiva, e não em conjunto com outra área de política ou vinculada ao gabinete do prefeito.<sup>77</sup> Os resultados da Munic indicam redução no fenômeno do “primeiro-damismo” (mas, em 2013, 1.305 municípios ainda tinham a primeira-dama como gestora da área de assistência social); e, ainda, avanços no perfil de escolaridade dos trabalhadores da assistência (aumento no número de gestores com ensino superior e mesmo pós-graduação).

Ao lado da expansão dos equipamentos, há investimentos na capacitação dos recursos humanos envolvidos com a área da assistência social. Em primeiro lugar, destaca-se a NOB-RH/Suas, de 2006 (Resolução CNAS n. 269, de 13 de dezembro de 2006), visando profissionalizar a gestão do Suas nos três níveis de governo, especificando parâmetros para a atuação de trabalhadores e representantes das entidades de assistência social. Mais recentemente, destaca-se o

[74] Jaccoud; Hadjab; Chaibub, 2009.

[75] Cortes, 2015.

[76] Mann, 1986.

[77] IBGE, 2014.

Programa Nacional de Capacitação do Suas— CapacitaSuas, instituído pelo CNAS em 2012 (Resolução n. 8, de 16 de março de 2012). O objetivo do CapacitaSuas é criar uma Rede Nacional de Capacitação e Educação Permanente para a formação dos profissionais do Suas (incluindo a rede governamental e não governamental), por meio de editais firmados pelo MDS com instituições de ensino superior que ficam responsáveis pelas capacitações.

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

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

#### *Trajetória da transferência de renda no período recente*

Com um orçamento de 24,6 bilhões de reais em 2014<sup>78</sup> (0,47% do PIB),<sup>79</sup> o PBF hoje é o maior programa de transferência de renda condicionada do mundo, beneficiando, em janeiro de 2015, 13,9 milhões de famílias. O programa cada vez mais se consolida na agenda brasileira de políticas públicas, dados os custos políticos e eleitorais da sua extinção — o que não significa que alterações de rumo e de perfil do programa não possam ocorrer ao sabor das preferências políticas. Esse ponto é particularmente lembrado por aqueles que lamentam a “subinstitucionalização” do PBF, que não é um direito constitucional como o BPC.<sup>80</sup> Outros analistas destacam, por outro lado, as vantagens adaptativas de certa “margem de manobra” para o PBF não garantido como direito constitucional,<sup>81</sup> mantendo certos traços “híbridos”, como caracterizado por Soares e Sátyro.<sup>82</sup>

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

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

[80] Kerstenetzky, 2013.

[81] Barrientos, 2013.

[82] Soares; Sátyro, 2009.

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

A Senarc é responsável pelas principais normatizações e regulações do programa, além das relações intersetoriais com os Ministérios da Saúde e da Educação para o gerenciamento das condicionalidades, bem como progressiva articulação com a SNAS para definir novos parâmetros no acompanhamento dessas condicionalidades. Enquanto todo o processo decisório do programa está bastante centralizado no nível federal, os municípios são as instâncias responsáveis pela localização e cadastramento das famílias com perfil de elegibilidade. Isso é feito, em geral, nos equipamentos públicos da assistência social, os Cras, utilizando o Cadastro Único. Também no nível municipal se realiza o acompanhamento das famílias e gerenciamento das condicionalidades de saúde, educação e assistência social, demandando grandes esforços e capacidades de coordenação intersetorial.<sup>[83]</sup> Os estados devem apoiar as ações desenvolvidas pelos municípios e auxiliar com capacitações e diagnósticos, mas esse papel tem sido reconhecidamente fraco,<sup>[84]</sup> com importantes exceções, e vem sendo estimulado pelo governo federal nos últimos anos, por meio de instrumentos como o IGD na versão estadual — IGD-E.<sup>[85]</sup>

É notável a crescente normatização do programa: além da Lei n. 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que consolidou criação do PBF, há diversas outras leis, decretos, medidas provisórias, portarias ministeriais, instruções normativas e instruções operacionais relacionadas ao programa. Uma boa parte dessa normatização federal não está consolidada em leis — o PBF está muito mais organizado por meio de instrumentos de gestão criados dentro da burocracia do MDS (especialmente instruções normativas e operacionais), e mesmo a partir da emulação de normativos de outras burocracias,<sup>[86]</sup> do que por legislação desenvolvida e negociada no âmbito do Congresso.<sup>[87]</sup> Essa opção por um maior insulamento decisório na burocracia do Executivo é justificada pelos gestores da Senarc pela maior celeridade — em contraste, inclusive, com o processo decisório ne-

[83] Paiva; Falcão; Bartholo, 2013a.

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

[85] Bichir, 2011.

[86] Um burocrata de alto escalão da Senarc, entrevistado em 18 de junho de 2013, ressalta as vantagens desses formatos mais “flexíveis” e “ágeis”, ao mesmo tempo que reconhece a pressão crescente dos órgãos de controle, em particular da CGU, para a maior institucionalização desses mecanismos.

[87] Fernandes, 2014.

[88] Franzese, 2010.

[89] Bichir, 2011.

[90] Bichir, 2011.

[91] Paiva; Falcão; Bartholo, 2013a; Lício et al., 2015.

[92] De Lorenzo, 2013.

gociado e pactuado característico da SNAS, em instâncias como a CIT e o CNAS. Muitas decisões acerca do PBF são simplesmente informadas nessas instâncias da assistência, mais do que efetivamente pactuadas entre diferentes atores federativos,<sup>88</sup> ainda que, no período recente, a Senarc tenha assento nessas arenas institucionais da SNAS. Esse ritmo intenso de normatização federal do PBF, sem grandes interlocuções com estados e municípios, impõe desafios tanto do ponto de vista das capacidades desses níveis de governo para absorver essas instruções<sup>89</sup> quanto do ponto de vista das novas e mais complexas agendas de articulação intersetorial.

O PBF tem conquistado ao longo dos anos uma importante institucionalidade, garantida por instrumentos como o Cadastro Único e o IGD. Conforme discutido em Bichir,<sup>90</sup> esses instrumentos têm funcionado como mecanismos de coordenação federativa: enquanto o primeiro normatiza quem pode e quem não pode participar dos programas, reduzindo espaço para discricionariedade no plano local, o segundo regula os repasses de recursos federais para os níveis subnacionais a partir de indicadores de qualidade da gestão municipal. Esses instrumentos permitem ao governo federal induzir ações municipais cada vez mais coerentes com as diretrizes nacionais para o programa, produzindo resultados mais convergentes no plano municipal. O Cadastro Único, desenvolvido em “relação simbiótica” com o PBF, além de conferir importante “musculatura institucional” para o programa — permitindo a boa focalização do mesmo e também a identificação de múltiplas dimensões de vulnerabilidade das famílias, para além da renda —, serve como registro administrativo para uma variada gama de políticas sociais.<sup>91</sup>

De Lorenzo<sup>92</sup> elenca algumas dimensões indicativas de capacidade no caso do PBF: desenvolvimento de marcos legais e segurança jurídica; garantia de sustentabilidade financeira; arranjo organizacional e administrativo no território, especialmente capilaridade e utilização da rede pública de equipamentos da assistência social; intersetorialidade (por meio de acompanhamento e gestão de condicionalidades); logística de pagamento dos beneficiários (por meio magnético, utilizando bancos e/ou correspondentes bancários presentes em todos os municípios brasileiros); condições políticas para obtenção de apoio. Adicionalmente, destaco o consolidado sistema de monitoramento e avaliação do programa — tanto a estrutura de estudos da própria Senarc quanto com uma secretaria voltada especialmente para a avaliação e monitoramento dos programas do MDS, a Sagi — e o processo constante de fiscalização do PBF pelos órgãos de controle (CGU, Tribunal de Contas da União, entre outros).

Alterações importantes no arcabouço normativo estão relacionadas com os diferentes objetivos para o PBF ao longo de sua existência.

Em sua fase inicial, os objetivos do PBF centravam-se na garantia de boa cobertura e focalização, evitando acusações de utilização política em um contexto de legitimação do programa na opinião pública e entre especialistas. Paiva, Falcão e Bartholo,<sup>93</sup> gestores federais da Senarc, identificam o período de 2003-2010 como momento de consolidação de duas principais frentes do PBF, a transferência de renda e o acompanhamento das condicionalidades. Nesse processo de aprimoramento do programa, ressaltam a importância do aperfeiçoamento do Cadastro Único, a criação do IGD em 2006, a edição de inúmeras normas sobre acompanhamento de condicionalidades, além dos esforços para evitar fraudes. Após 2010, considerando o alcance dos principais objetivos desenhados para o programa, Paiva, Falcão e Bartholo<sup>94</sup> verificam esforços de melhoria operacional. Identificam a inauguração de uma nova etapa com o lançamento do Plano Brasil Sem Miséria, em 2011. Essa etapa é marcada pela meta de ações mais integradas, seja do ponto de vista intersetorial, seja do ponto de vista federativo. Os efeitos catalisadores do PBSM para as relações entre a Senarc e a SNAS são abordados na próxima seção.

[93] Paiva; Falcão; Bartholo, 2013b.

[94] Paiva; Falcão; Bartholo, 2013b.

#### ARTICULAÇÃO ENTRE TRANSFERÊNCIA E ASSISTÊNCIA: AVANÇOS E DESAFIOS

A maior ou menor integração entre a assistência social e a transferência de renda no âmbito do MDS deve ser entendida, antes de tudo, a partir das agendas políticas de cada uma dessas comunidades de políticas que convivem no mesmo ministério. Nesse sentido, é imprescindível considerar as diferenças em termos de desenho, tempo de maturidade e grau de consolidação das ações — contraste entre um programa de transferência de renda com desenho relativamente simples e já regulamentado com um *sistema* de política pública em implementação e consolidação institucional. Atores específicos, ocupantes de cargos nas burocracias do MDS, desempenharam papel essencial nessa trajetória de articulação.<sup>95</sup>

Ainda que construídas por meio de agendas e trajetórias institucionais distintas, cada vez mais a política de assistência social e o PBF estão articulados. Como observa Coutinho,<sup>96</sup> essa imbricação é evidente no plano municipal, uma vez que boa parte da gestão municipal do PBF — desde o cadastramento até o controle social, passando pelo acompanhamento das condicionalidades — está, na maioria dos municípios, na área da assistência social, e não em uma institucionalidade própria, como inicialmente planejado por parte da burocracia da transferência de renda. Assiste-se a um processo que combina a utilização, por parte da área de transferência de renda, de capacidades e instrumentos desenvolvidos a partir do estímulo gerado pelo Suas, com algum grau de compartilhamento de objetivos, horizon-

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

[96] Coutinho, 2013.

tes e públicos. No plano federal, se, por um lado, a criação do MDS estimulou aproximações e pactuações entre áreas com trajetórias próprias, as relações entre a Senarc e a SNAS passam por momentos de maior e menor aproximação. Mesmo que alguns dos gestores entrevistados defendam o insulamento decisório da Senarc — em nome de certa “blindagem” político-partidária, visando manter certa distância em relação a uma área percebida como “muito corporativa” e ainda em processo de definição de rumos e identidades, além de garantir celeridade de processos decisórios que passam ao largo de ampla pactuação federativa—, há o reconhecimento de que esse insulamento desgasta, inclusive, relações com outras secretarias do MDS, como a própria SNAS.

A pertinência da análise integrada do processo de institucionalização do PBF com a trajetória de consolidação e “implementação efetiva” do Suas é reconhecida, inclusive, por autores vinculados à burocracia federal do programa.<sup>97</sup> E não somente devido à expansão da rede de equipamentos públicos da assistência social, essencial à capilaridade do cadastramento de potenciais beneficiários para o PBF no plano municipal, mas também para: consideração da vulnerabilidade das famílias para além da renda; discussão de uma perspectiva integral de atendimento às famílias; e também a efetividade da chamada “busca ativa”, que permite ao Estado encontrar as famílias mais vulneráveis e direcioná-las às diversas políticas sociais, reconhecendo a multidimensionalidade da pobreza.

Do ponto de vista das arenas institucionais de decisão e pactuação federativa, são observadas diferenças marcantes. Lício<sup>98</sup> menciona que o PBF tem que se relacionar também com as instâncias de deliberação intergovernamentais verticais (CIT) e horizontais (Congemas e Fontes) construídas pela política de assistência. Entretanto, Franzese<sup>99</sup> ressalta que esses espaços da assistência não são utilizados para pactuação das grandes decisões acerca do PBF,<sup>100</sup> sendo esse programa marcado por uma maior centralização decisória: “Enquanto a nacionalização do Suas constrói um padrão de relações intergovernamentais mais cooperativo, a expansão do Bolsa Família se sustenta sob um modelo predominantemente centralizado no governo federal”.<sup>101</sup>

Os esforços de articulação do PBF com a política de assistência social remontam, de maneira institucionalmente mais explícita, ao Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no Âmbito do Suas.<sup>102</sup> Esse protocolo, oriundo das discussões na CIT, prevê a oferta prioritária de serviços socioassistenciais para as famílias mais vulneráveis que já são beneficiárias do PBF — em particular o acompanhamento das famílias que descumprem condicionalidades, considerando sua maior vulnerabilidade —, do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) ou do BPC. Segundo Colin,

[97] Colin; Pereira; Gonelli, 2013; Paiva; Falcão; Bartholo, 2013b.

[98] Lício, 2012.

[99] Franzese, 2010.

[100] Uma exceção bastante recente é a resolução conjunta entre SNAS e Senarc na CIT para estruturar ações de qualificação do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família (Resolução n. 3, de 9 de julho de 2015). Esse tipo de resolução e pactuação, se disseminado, pode inaugurar um novo padrão de interlocução entre essas duas áreas, permitindo avançar agendas mais complexas, como a da articulação intersetorial.

[101] Franzese, 2010, p. 135.

[102] Resolução CIT n. 7, de setembro de 2009.

Pereira e Gonelli,<sup>103</sup> esse protocolo marca o reconhecimento da relação de interdependência entre o Suas, o Cadastro Único e o PBF, aspecto ressaltado também por Bichir.<sup>104</sup> Entretanto, alguns dos gestores entrevistados, tanto na Senarc quanto na SNAS, ressaltam os desafios na *implementação* desse protocolo, cujos objetivos acabam ficando em segundo plano diante das metas de cadastramento e acompanhamento de condicionalidades do PBF. Ainda que seja um marco de institucionalização dessa relação, sua implementação deixa a desejar, conforme evidenciado em estudo de avaliação contratado pela Sagi/MDS.<sup>105</sup>

Outra dimensão importante da relação entre o PBF e a assistência social refere-se ao acompanhamento das condicionalidades associadas ao programa, que ocorrem no plano municipal, em um processo de articulação entre assistência, educação e saúde. No final de 2012, foram definidas novas regras para o controle das condicionalidades,<sup>106</sup> como resultado do processo de amadurecimento institucional do PBF e das interlocuções entre Senarc e SNAS. Visando reforçar ações intersetoriais para além de uma perspectiva de “punição” das famílias, definiu-se entre as secretarias que nenhuma família terá o benefício cancelado por descumprimento de condicionalidades sem que antes haja acompanhamento socioassistencial por parte do poder público, visando identificar os motivos que provocaram o descumprimento.

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

O PBSM contribuiu para o fortalecimento do Cadastro Único, uma vez que são essenciais, para as ações planejadas, a identificação e o encaminhamento do público-alvo, estimulando-se as estratégias de “busca ativa”. O PBSM gera um efeito catalisador dos usos do cadastro por muitos outros programas, a cargo de diferentes ministérios. Na fala de uma entrevistada da Senarc, o cadastro “de fato está virando Cadastro Único de Programas Sociais, como previsto desde 2001”<sup>107</sup> — ainda que haja problemas de desarticulação institucional e fluxos pouco claros nesse processo. Do ponto de vista da assistência social, a demanda gerada por novos cadastramentos estimulou uma discussão mais profunda sobre as interseções entre transferência de benefícios e prestação de serviços socioassistenciais. Se, por um lado, a área da

[103] Colin; Pereira; Gonelli, 2013.

[104] Bichir, 2011.

[105] Brasil, 2011.

[106] Portaria MDS n. 251, de 12 de dezembro de 2012.

[107] Entrevista realizada com gestora da Senarc, em 11 de junho de 2013.

[108] Vaitsman; Andrade; Farias, 2009; Paiva; Falcão; Bartholo, 2013b.

[109] Entrevista realizada com gestor da SNAS, em 12 de junho de 2013.

[110] Colin; Pereira; Gonelli, 2013.

[111] Paiva; Falcão; Bartholo, 2013b, p. 32, grifo meu.

[112] Entrevista realizada com gestora da Senarc, em 11 de junho de 2013.

assistência social foi ainda mais sobrecarregada, especialmente no nível municipal, os gestores entrevistados reconhecem que houve um afluxo significativo de recursos orçamentários, além de maior visibilidade para a área.

É interessante notar o efeito de programas e planos que ganham destaque na agenda governamental sobre a visibilidade de áreas de política social historicamente pouco centrais, como a assistência social. Alguns autores reconhecem os ganhos de legitimidade para a assistência a partir da grande visibilidade do PBF.<sup>108</sup> Entrevista realizada com gestor federal da assistência também ressalta esse aspecto: “O PBF dá uma escala para a assistência social que nenhuma outra política tinha dado na história desse país”.<sup>109</sup> Essa maior visibilidade para a área da assistência ocorre não somente no plano federal, mas também no plano municipal: segundo ele, o PBF “gradativamente abriu espaço para prefeitos enxergarem a assistência social envolvida com algo significativo”. Esse entrevistado, em linha com a perspectiva da SNAS explicitada em Colin, Pereira e Gonelli,<sup>110</sup> destaca a “relação simbiótica” entre PBF e o Suas, pontuando a importância do processo de expansão dos equipamentos públicos do Suas, notadamente os Cras, utilizados intensivamente pelo PBF. De modo similar, a institucionalidade que vai se constituindo com o Suas passa a ser central também para o PBSM, na operação de programas como o Pronatec/BSM, por exemplo.

Por outro lado, ao fazerem um balanço da relação entre o PBF, o Cadastro Único e o Suas, a escolha de termos pelos gestores da Senarc é bastante ilustrativa das distintas visões em questão: “O CadÚnico e o PBF, ao contrário, foram criados *sobre* a estrutura descentralizada da assistência social — isto é, do (então) embrionário Sistema Único de Assistência Social (Suas)”.<sup>111</sup> Nota-se que a perspectiva de *sobreposição* de estruturas prevalece sobre a perspectiva de integração de ações. A frase de uma gestora da Senarc entrevistada denota que tempo e trajetória institucional importam muito nessa relação: “O PBF está criado, o Suas está se criando”.<sup>112</sup>

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

#### CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo pretendeu contribuir para o entendimento da evolução de algumas políticas sociais não contributivas no período recente, analisando como prioridades definidas na agenda federal de políticas públicas, escolhas políticas realizadas no nível das burocracias federais e mecanismos institucionais e instrumentos de políticas desenvolvidos em torno do PBF e da política de assistência social permi-

tiram a criação de capacidades. O artigo procurou ressaltar a importância analítica do olhar conjunto para a transferência de renda e a assistência social, considerando as especificidades de trajetórias, as diferentes naturezas dos serviços e benefícios envolvidos, padrões de estruturação de processos decisórios, bem como as diferentes características da articulação entre essas áreas no plano municipal e no plano federal.

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

No âmbito da assistência social, o processo de construção de capacidades estatais passa tanto pela maior participação governamental na provisão direta dos serviços — com expansão de recursos humanos e financeiros, processo de capacitação e formação de quadros — quanto pela regulação das entidades privadas, uma importante inflexão em relação ao legado dessa política. Esse processo também é marcado por maior centralização decisória e definição de parâmetros nacionais, em contraponto com a fragmentação histórica desse campo. Entretanto, esse processo decisório é bastante pactuado tanto no nível horizontal — relações entre SNAS, CNAS e FNAS — quanto no plano vertical, em instâncias de negociação federativa como a CIT, em um processo distinto daquele que ocorre no âmbito da transferência de renda. Adicionalmente, observa-se na política de assistência a dimensão do “poder infraestrutural” do Estado, a capacidade traduzida em capilaridade, especialmente por meio da disseminação de equipamentos públicos (Cras em especial) nos territórios mais vulneráveis.

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

Recebido para publicação  
em 3 de julho de 2015.

Aprovado para publicação  
em 11 de setembro de 2015.

#### NOVOS ESTUDOS

CEBRAP

104, março 2016  
pp. 111-136

caso do Cadastro Único —, e novas dimensões de capacidades são necessárias, inclusive em outros níveis de governo.

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

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

RENATA BICHIR é professora na EACH/USP e pesquisadora do Centro de Estudos da Metrópole (CEM).

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Almeida, Maria H. “Federalismo e políticas sociais”. *RBCS*, n. 28, ano 10, p. 88-108, jun. 1995.
- Arretche, Marta T. S. “Emergência e desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas”. *BIB*, n. 39, 1995.
- . “Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas”. In: Barreira, Maria Cecília R. N.; Carvalho, Maria do Carmo B. (Org.). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.
- . *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV/Fiocruz, 2012.
- Barrientos, Armando. “Transferências de renda para o desenvolvimento humano no longo prazo”. In: Campello, Tereza; Neri, Marcelo Côrtes (Org.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, 2013.
- Bichir, Renata. “O Bolsa Família na berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência de renda”. *Novos Estudos* — Cebap, n. 87, p. 114-129, 2010.
- . *Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família*. 2011. Tese (Doutorado em Ciência Política) — IESP/UERJ, Rio de Janeiro, 2011.
- . *Capacidades estatais para a implementação de programas de transferência de renda: os casos de Brasil, Argentina e África do Sul*. Rio de Janeiro: Ipea, Texto para Discussão n. 2032, 2015.
- Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. *Articulação do Programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada com os serviços oferecidos pelo Sistema Único de Assistência Social, especialmente os ofertados nos Centros de Referência de Assistência Social (Cras) e Centros de Referência Especializados de Assistência Social (Creas), em espaços metropolitanos de pobreza e vulnerabilidade*. Brasília, nov. 2011. Disponível em: [www.mds.gov.br/sagi](http://www.mds.gov.br/sagi).

- Campello, Tereza; Neri, Marcelo Côrtes (Org.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, 2013.
- Cingolani, Luciana. *The State of State Capacity: A Review of Concepts, Evidence and Measures*. Maastricht: UNU-MERIT, 2013 (Working Paper).
- Coelho, Denilson. "Political Competition and the Diffusion of Conditional Cash Transfers in Brazil". *Brazilian Political Science Review*, n. 6, p. 56-87, 2012.
- Colin, Denise; Pereira, Juliana Maria; Gonelli, Valéria. "Trajetória de construção da gestão integrada do Sistema Único de Assistência Social, do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família para a consolidação do modelo brasileiro de proteção social". In: Campello, Tereza; Neri, Marcelo Côrtes (Org.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, 2013.
- Côrtes, Soraya. "Policy community defensora de direitos e a transformação do Conselho Nacional de Assistência Social". *Sociologias*, ano 17, n. 38, p. 122-154, jan./abr. 2015.
- Costa, Bruno L. D.; Bronzo, Carla. "Intersetorialidade no enfrentamento da pobreza: o papel da implementação e da gestão". In: Faria, Carlos Aurélio Pimenta de (Org.). *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012.
- Coutinho, Diogo. *Capacidades estatais no Programa Bolsa Família: o desafio de consolidação do Sistema Único de Assistência Social*. Rio de Janeiro: Ipea, Texto para Discussão n. 1852, 2013.
- Cunill-Grau, Nuria. "La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social". Documento apresentado no 100 Congresso Internacional do CLAD sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública, Santiago, 18-21 out. 2005.
- \_\_\_\_\_. "La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: un acercamiento analítico-conceptual". *Gestión y Política Pública*, v. XXIII, n. 1, p. 5-46, jan./jun. 2014.
- De Lorenzo, Marina. "Os desafios para a difusão da experiência do Bolsa Família por meio da cooperação internacional". In: Campello, Tereza; Neri, Marcelo Côrtes (Org.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, 2013.
- Draibe, Sônia. "Estado de bem-estar, desenvolvimento econômico e cidadania: algumas lições da literatura contemporânea". In: Hochman, Gilberto; Arretche, Marta; Marques, Eduardo (Org.). *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.
- Draibe, Sônia; Riesco, Manuel. "Estados de bem-estar social e estratégias de desenvolvimento na América Latina: um novo desenvolvimentismo em gestação?". *Sociologias*, ano 13, n. 27, maio/ago. 2011.
- Dulci, Otavio Soares. "Avaliação de programas sociais: desafios e potencialidades na construção de um sistema de informações". *Caderno de Estudos — Desenvolvimento Social em Debate*, n. 13, p. 221-237, 2012.
- Evans, Peter. "The Capability Enhancing Developmental State: Concepts and National Trajectories". Centro de Estudos sobre Desigualdade e Desenvolvimento (Cede/UFF), Texto para Discussão n. 62, mar. 2011.
- Faria, Carlos Aurélio Pimenta de (Org.). *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012.
- Fenwick, Tracy. "Avoiding Governors: The Success of Bolsa Família". *Latin American Research Review*, v. 44, n. 1, 2009.
- Fernandes, Flávio Cirenio. Apresentação oral realizada no GT n. 29 — Políticas Públicas, no 36º Encontro Anual da Anpocs. Caxambu, 2014.
- Fleury, Sonia. "Dilemas da coesão social". *Nueva Sociedad*, número especial em português, p. 4-23, out. 2007.
- Fonseca, Ana. *Família e política de renda mínima*. São Paulo: Cortez, 2001.
- Fonseca, Ana; Fagnani, Eduardo (Org.). *Políticas sociais, cidadania e desenvolvimento: economia, distribuição da renda e mercado de trabalho*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.
- Franzese, Cibele. *Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas*. 2010. Tese (Doutorado em Administração Pública) — Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP/FGV), São Paulo, 2010.
- Gomes, Sandra. "Políticas nacionais e implementação subnacional: uma revisão da descentralização pós-Fundef". *Dados — Revista de Ciências Sociais*, v. 52, n. 3, p. 659-690, 2009.
- Gomide, Alexandre de Ávila; Pires, Roberto Rocha C. (Org.). *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2014.
- Haas, Peter. "Epistemic Communities and International Policy Coordination". *International Organization*, v. 46, n. 1, p. 1-35, 1992.
- Houtzager, Peter. "The Silent Revolution in Anti-Poverty Programmes: Minimum Income Guarantees in Brazil". *IDS Bulletin*, v. 38, n. 6, 2008.
- IBGE. *Perfil dos municípios brasileiros: assistência social*, 2013. Rio de Janeiro: IBGE, 2014.
- Ipea. *Políticas sociais: acompanhamento e análise*, n. 15, mar. 2008. Disponível em: [www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br).
- Jaccoud, Luciana. "Igualdade e equidade na agenda da proteção social". In: Fonseca, Ana; Fagnani, Eduardo (Org.). *Políticas sociais, cidadania e desenvolvimento: economia, distribuição da renda e mercado de trabalho*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.
- Jaccoud, Luciana; Hadjab, Patricia; Chaibub, Juliana. "Assistência social e segurança alimentar: entre novas trajetórias, velhas agendas e recentes desafios (1988-2008)". *Políticas sociais: acompanhamento e análise — Vinte anos da Constituição Federal*, v. 1, n. 17, 2009.
- Kerstenetzky, Célia Lessa. *O Estado de bem-estar social na Idade da Razão. A reinvenção do Estado social no mundo contemporâneo*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

- \_\_\_\_\_. “Aproximando intenção e gesto: Bolsa Família e o futuro”. In: Campello, Tereza; Neri, Marcelo Côrtes (Org.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, 2013.
- Lavalle, Adrian Gurza; Barone, Leonardo. “Conselhos, associações e desigualdade”. In: Arretche, Marta (Org.). *Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos*. São Paulo: Centro de Estudos da Metrópole/Editora Unesp, 2015.
- Lascoumes, P. and Le Gales, P. 2007. Understanding Public Policy through Its Instruments—From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation. *Governance*, Vol. 20 (1), p. 1–21.
- Lavinas, Lena. *Programas de garantia de renda mínima: perspectivas brasileiras*. Rio de Janeiro: Ipea, Texto para Discussão n. 596, 1998.
- Leite, Cristiane Kerches; Peres, Ursula Dias. “Origem e disseminação do Programa Bolsa Família: aproximações analíticas com o caso mexicano”. *Revista do Serviço Público*, v. 64, p. 351–376, 2013.
- Licio, Elaine Cristina. *Para além da recentralização: os caminhos da coordenação federativa do Programa Bolsa Família (2003-2010)*. 2012. Tese (Doutorado em Política Social) — Universidade de Brasília, Brasília, 2012.
- Licio, Elaine Cristina; Direito, Denise do Carmo; Koga, Natália Massaco; Chaves, Jeniffer Carla. *O Cadastro Único como instrumento de articulação de políticas sociais para as famílias de baixa renda no Brasil*. Trabalho apresentado no 8o Congresso Latino-Americano de Ciência Política, organizado pela Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (Alacip), Lima, 22-24 jul. 2015.
- Licio, Elaine Cristina; Rennó, Lucio R.; Castro, Henrique Carlos de O. de. “Bolsa Família e voto na eleição presidencial de 2006: em busca do elo perdido”. *Opinião Pública*, v. 15, p. 31–54, 2009.
- Lobato, Ana. (Org.). *Garantia de renda mínima: ensaios e propostas*. Brasília: Ipea, 1998.
- MANN, M. (1986) “The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results”. In: J.A. Hall (ed.) *States in History*. Basil: Blackwell. P.109-136, 1986.
- Massadier, Gilles. “Redes de política pública”. In: Saravia, Enrique; Ferrarezi, Elisabete. *Políticas públicas — Coleção*. Brasília: Enap, 2006. v. 2.
- Medeiros, Marcelo; Britto, Tatiana; Soares, Fabio. *Programas focalizados de transferência de renda: contribuições para o debate*. Brasília: Ipea, Texto para Discussão n. 1283, 2007.
- Menicucci, Telma Maria Gonçalves. “Implementação da reforma sanitária: a formação de uma política”. *Saúde e Sociedade*, v.15, n.2, p.72-87, maio/ago. 2006.
- Monnerat, Giselle Lavinas; Souza, Rosimary Gonçalves de. “Da seguridade social à intersectorialidade: reflexões sobre a integração das políticas sociais no Brasil”. *Revista Katálysis*, Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 41-49, jan./jun. 2011.
- Neri, Marcelo. “Pobreza e políticas sociais na década da redução da desigualdade”. *Nueva Sociedad*, out. 2007.
- Nicolau, Jairo M.; Peixoto, Vitor. “Uma disputa em três tempos: análise das bases municipais das eleições presidenciais de 2006”. In: 31o Encontro Anual da Anpocs, 2007, Caxambu. Anais da Anpocs. São Paulo: Anpocs, 2007.
- Oliveira, Vanessa; Lotta, Gabriela. “Implementando uma inovação: a burocracia de médio escalão do Programa Bolsa Família”. In: Cavalcante, Pedro; Lotta, Gabriela (Org.). *Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação*. Brasília: Enap, 2015.
- Paiva, Luis Henrique; Falcão, Tiago; Bartholo, Leticia. “From Bolsa Família to Brasil Sem Miséria: A Summary of Brazil's Recent Journey towards Overcoming Extreme Poverty”. *IPC One Page*, n. 228, nov. 2013a.
- \_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. “Do Bolsa Família ao Brasil Sem Miséria: um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema”. In: Campello, Tereza; Neri, Marcelo Côrtes (Org.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, 2013b.
- Palotti, Pedro; Costa, Bruno Lazzarotti. “Relações intergovernamentais e descentralização: uma análise da implementação do Suas em Minas Gerais”. *Revista Sociologia e Política*, v. 19, n. 39, p. 211–235, jun. 2011.
- Pereira, Ana Karine. *A construção de capacidade estatal por redes transversais: o caso de Belo Monte*. 2014. Tese (Doutorado em Ciência Política) — Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, Brasília, 2014.
- Pierson, Paul. “Fragmented Welfare States: Federal Institutions and the Development of Social Policy”. *Governance*, v. 8, n. 4, p. 449–478, out. 1995.
- Sátiro, Natália Guimarães Duarte; Cunha, Eleonora Schettini Martins. “The Path of Brazilian Social Assistance Policy post-1988: The Significance of Institutions and Ideas”. *Brazilian Political Science Review*, v.8, n.1, p. 80–108, 2014.
- Silva, Lucas Ambrózio Lopes da. *A construção federal da intersectorialidade na política de desenvolvimento social brasileira: o caso do Programa Bolsa Família*. 2013. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) — UFSCar, São Carlos, 2013.
- Silva, Maria Ozanira; Yasbek, Maria Carmelita; Di Giovanni, Geraldo. *A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.
- Skocpol, Theda. “Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research”. In: Evans, Peter; Rueschmeyer, Dietrich; Skocpol, Theda (Org.). *Bringing the State Back In*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1985.
- Skocpol, Theda; Finegold, Keneth. “State Capacity and Economic Intervention in the Early New Deal”. *Political Science Quarterly*, v. 97, n. 2, p. 255–278, verão de 1982.
- Soares, Sergei; Sátiro, Natália. *O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras*. Brasília: Ipea, Texto para Discussão n. 1424, 2009.
- Sposati, Aldaíza; Cortes, Lucia; Coelho, Rodrigo Pereyra de Sousa. “Assistência social, seguridade e cidadania”. In: Fonseca, Ana; Fagnani, Eduardo (Org.). *Políticas sociais, cidadania e desenvolvimento: economia, distribuição da renda e mercado de trabalho*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

- Thelen, Kathleen; Steinmo, Sven. "Historical Institutionalism in Comparative Politics". In: Steinmo, Sven; Thelen, Kathleen; Longstreth, Frank (Org.). *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Nova York: Cambridge University Press, 1992.
- Tilly, Charles. *La desigualdad persistente*. Madri: Manantial, 2000.
- Tomazini, Carla. "Disputas em torno das políticas de transferência de renda no Brasil e México: coalizões de causa e a consolidação do paradigma do 'capital humano'". In: Lukic, Melina; Tomazini, Carla. *As ideias também importam: abordagem cognitiva e políticas públicas no Brasil*. Curitiba: Juruá, 2013.
- Vaitsman, Jeni; Andrade, Gabriela Rieveres Borges de; Farias, Luis Otávio. "Proteção social no Brasil: o que mudou na assistência social após a Constituição de 1988". *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 14, n. 3, p. 731-741, 2009.
- Vaitsman, Jeni; Paes-Sousa, Rômulo. "Avaliação de programas e profissionalização da gestão pública". *Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação*, n. 1, jan./jun. 2011.
- Vazquez, Daniel. "Mecanismos institucionais de regulação federal e seus resultados nas políticas de educação e saúde". *Dados — Revista de Ciências Sociais*, v. 57, n. 4, p. 969-1005, 2014.
- Weir, Margaret; Orloff, Ann; Skocpol, Theda (Org.). *The Politics of Social Policy in the United States*. Princeton: Princeton University Press, 1988.
- Yazbek, Maria Carmelita. *Assistência social na cidade de São Paulo: a (difícil) construção do direito*. São Paulo: Instituto Pólis/PUC-SP, 2004. (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 22).

## Centro de Estudos da Metrópole



O CEM (Centro de Estudos da Metrópole) desenvolve estudos avançados sobre temas relacionados às transformações econômicas, políticas e sociais verificadas nas metrópoles contemporâneas, com equipes multidisciplinares e abordagem comparativa. O CEM integra os programas Cepid, da Fapesp, e INCT, do CNPq (Ministério da Ciência e Tecnologia). Conheça mais sobre o CEM acessando nosso site.

**[www.fflch.usp.br/centrodametropole/](http://www.fflch.usp.br/centrodametropole/)**



centro de estudos da metrópole