



RSP

Revista do Serviço Público

vol. 64, nº 3 - Jul/Set 2013 - ISSN:0034/9240

**Programa Bolsa Família:
proteção social e combate à pobreza no Brasil**

Luciana Jaccoud

**Contribuições do Programa Bolsa Família
para a gestão das políticas sociais**

Elaine Cristina Lício

**Mecanismos da construção federal da intersetorialidade
no Programa Bolsa Família: o papel das burocracias**

Lucas Ambrózio Lopes da Silva

**Origem e disseminação do Programa Bolsa Família:
aproximações analíticas com o caso mexicano**

Cristiane Kerches da Silva Leite e Ursula Dias Peres

**A infraestrutura das escolas públicas
brasileiras de pequeno porte**

*Joaquim José Soares Neto, Camila Akemi Karino,
Girleene Ribeiro de Jesus e Dalton Francisco de Andrade*

RSP Revisitada:

Notas para um “planning” alimentar brasileiro

Rubens de Siqueira

ENAP



Brasília – 2013

Missão da Revista do Serviço Público

Disseminar conhecimento sobre a gestão de políticas públicas, estimular a reflexão e o debate e promover o desenvolvimento de servidores e sua interação com a cidadania.

ENAP Escola Nacional de Administração Pública

Presidente: Paulo Sergio de Carvalho

Diretora de Formação Profissional: Maria Stela Reis

Diretor de Desenvolvimento Gerencial: Paulo Marques

Diretor de Comunicação e Pesquisa: Pedro Luiz Costa Cavalcante

Diretora de Gestão Interna: Aíla Vanessa de Oliveira Cançado

Conselho Editorial

Barbara Freitag-Rouanet, Fernando Luiz Abrucio, Helena Kerr do Amaral, Hélio Zylberstajn, Ana Lúcia Aguiar Melo, Luiz Henrique Proença Soares, Marcel Bursztyn, Marco Aurelio Garcia, Marcus André Melo, Maria Paula Dallari Bucci, Maria Rita G. Loureiro Durand, Nelson Machado, Paulo Motta, Reynaldo Fernandes, Silvio Lemos Meira, Sônia Miriam Draibe, Tarso Fernando Herz Genro, Vicente Carlos Y Plá Trevas, Zairo B. Cheibub.

Periodicidade

A Revista do Serviço Público é uma publicação trimestral da Escola Nacional de Administração Pública.

Comissão Editorial

Pedro Luiz Costa Cavalcante, Aíla Vanessa de Oliveira Cançado, Marizaura Reis de Souza Camões, Luis Fernando de Lara Resende, Claudia Cristina Muller, Ciro Campos Christo Fernandes, Carmen Isabel Gatto, Márcia Seroa da Motta Brandão e Emanuella Faria de Santana.

Expediente

Editor responsável: Pedro Luiz Costa Cavalcante. *Editadora adjunta:* Marizaura Reis de Souza Camões. *Editadora executiva:* Márcia Knop. *Colaboradores:* Carolina da Cunha Rocha e Pedro Lucas de Moura Palotti. *Revisão:* Renata Fernandes Mourão, Roberto Carlos R. Araújo e Simonne Maria de Amorim Fernandes. *Projeto gráfico:* Livino Silva Neto. *Revisão gráfica:* Ana Carla Gualberto Cardoso. *Fotos:* Alice Prina e Vinícius A. Loureiro. *Editoração eletrônica:* Maria Marta da R. Vasconcelos.

Revista do Serviço Público. 1937 - . Brasília: ENAP, 1937 - .

v. : il.

ISSN:0034/9240

Editada pelo DASP em nov. de 1937 e publicada no Rio de Janeiro até 1959. A periodicidade varia desde o primeiro ano de circulação, sendo que a partir dos últimos anos teve predominância trimestral (1998/2007).

Interrompida no período de 1975/1980 e 1990/1993.

1. Administração Pública – Periódicos. I. Escola Nacional de Administração Pública.

CDD: 350.005

© ENAP, 2013

Tiragem: 1.000 exemplares

Assinatura anual: R\$ 40,00 (quatro números)

Exemplar avulso: R\$ 12,00

Os números da RSP Revista do Serviço Público anteriores estão disponíveis na íntegra no sítio da ENAP:

www.enap.gov.br

As opiniões expressas nos artigos aqui publicados são de inteira responsabilidade de seus autores e não expressam, necessariamente, as da RSP.

A reprodução total ou parcial é permitida desde que citada a fonte.

ENAP

Fundação Escola Nacional de Administração Pública
SAIS – Área 2-A

70610-900 – Brasília, DF

Telefone: (61) 2020 3096/3092 – Fax: (61) 2020 3178

www.enap.gov.br

editora@enap.gov.br

Sumário

Contents

Programa Bolsa Família: proteção social e combate à pobreza no Brasil The Bolsa Família Program: social protection and reduction of poverty in Brazil <i>Luciana Jaccond</i>	291
Contribuições do Programa Bolsa Família para a gestão das políticas sociais Contributions of the <i>Bolsa Família</i> Program for the management of Brazilian social policies <i>Elaine Cristina Lício</i>	309
Mecanismos da construção federal da intersectorialidade no Programa Bolsa Família: o papel das burocracias Mechanisms of federal intersectoriality building in the Bolsa Família Program: the role of bureaucracies <i>Lucas Ambrózio Lopes da Silva</i>	327
Origem e disseminação do Programa Bolsa Família: aproximações analíticas com o caso mexicano Origin and dissemination of the Bolsa Família Program in Latin American context: a comparative analysis <i>Cristiane Kerches da Silva Leite e Ursula Dias Peres</i>	351
A infraestrutura das escolas públicas brasileiras de pequeno porte The infrastructure of small public schools in Brazil <i>Joaquim José Soares Neto, Camila Akemi Karino, Girlele Ribeiro de Jesus e Dalton Francisco de Andrade</i>	377
<i>RSP Revisitada</i> : Notas para um “ <i>planning</i> ” alimentar brasileiro <i>Rubens de Siqueira</i>	393
Para saber mais	413
Acontece na ENAP	415

RSP

Editorial

Caro(a) leitor(a),

Em comemoração aos 10 anos do Programa Bolsa Família (PBF), lançamos este número especial da Revista do Serviço Público (RSP), com artigos que discutem o programa a partir de diferentes perspectivas. Nossa intenção é disseminar informações qualificadas que contribuam para o aperfeiçoamento das políticas sociais no Brasil.

Abrimos a Revista com um artigo convidado – *Programa Bolsa Família: proteção social e combate à pobreza no Brasil* – escrito por Luciana Jaccoud, assessora especial do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e doutora em Sociologia pela École des Hautes Études en Sciences Sociales (França). O artigo analisa o processo de implementação e progressiva universalização do PBF a partir de sua inserção no sistema brasileiro de proteção social e sua integração a programas e políticas da área. Discutem-se tensões e dificuldades do programa, cuja superação permitirá avançar a agenda de enfrentamento da pobreza e da desigualdade social.

O segundo artigo deste número aponta as principais contribuições do programa para a gestão das políticas sociais, sob a perspectiva da organização do aparato estatal para o enfrentamento da pobreza e da desigualdade social. O texto resgata a trajetória das políticas de combate à pobreza e apresenta o modelo de gestão do programa, dando destaque para seus aspectos inovadores. De acordo com a autora, algumas das principais contribuições do programa são o maior foco na população pobre e o fortalecimento do federalismo cooperativo para implementação articulada do programa. Ademais, são identificados alguns desafios para ampliação do acesso da população pobre às políticas sociais universais.

Os mecanismos pelos quais a intersetorialidade tem sido construída pelo Governo Federal no PBF são analisados no terceiro artigo. De acordo com o autor, a atuação do Governo Federal vai muito além da formulação e do lançamento de diretrizes para o programa. Entre os distintos mecanismos utilizados, destaca-se a capacidade de mobilização e empoderamento de uma sólida burocracia, com alto potencial de coordenação intersetorial e compromisso político com os objetivos do programa. O texto analisa como os elementos dessa escolha e desse processo de empoderamento da burocracia têm levado à superação de obstáculos e contribuído para a intersetorialidade do programa.

Discutir a criação do PBF a partir das correntes teóricas neoinstitucionalista e pós-positivista, tendo o caso mexicano como espelho, é o objetivo do artigo *Origem e disseminação do Programa Bolsa Família: aproximações analíticas com o caso mexicano*. Argumenta-se que a onda latino-americana de programas de transferência de renda dos anos 1990 não implicou em políticas homogêneas entre os países, devido aos contextos políticos, sociais e institucionais de aprendizagem social, às trajetórias das políticas nos países e ao embate de paradigmas e atores que influenciaram as políticas. Para as autoras, o caso brasileiro é marcado por processos endógenos de disseminação de política, que explicam, em grande medida, as condições de formulação do PBF.

O artigo *A infraestrutura das escolas públicas brasileiras de pequeno porte* teve como objetivo estudar a infraestrutura das nossas escolas com até 10 turmas e com até 200 alunos, a fim de obter uma análise dessa realidade. O estudo mostra que essas escolas representam 46% do total das instituições de ensino básico brasileiras. Nelas, estudam cerca de cinco milhões de alunos, sendo que mais de dois milhões são de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família. Em geral, são escolas com um padrão de infraestrutura precário, média de desempenho na Prova Brasil abaixo da média nacional e localizam-se, em sua maioria, na área rural das regiões Norte e Nordeste. Os autores acreditam que, dadas as particularidades dessas escolas, políticas públicas específicas para a melhoria da educação devem ser planejadas a fim de garantir uma educação de qualidade para esse grande quantitativo de estudantes.

Aproveitando o tema deste número especial da RSP, revisitamos o texto de Rubens de Siqueira – *Notas para um “planning” alimentar brasileiro* –, escrito para a Revista do Serviço Público em junho de 1950. O artigo pode ser considerado como um dos primeiros esboços para a criação e estruturação de um plano alimentar para o País, destinado a reduzir os problemas de nutrição e alimentação. O texto aponta a necessidade de um ajuste intersetorial como estratégia de política social, frisando a importância da articulação entre os diferentes atores governamentais para promoção da segurança alimentar no País.

Esperamos contribuir com o debate sobre as políticas sociais ao compartilhar com o público da Revista os estudos produzidos sobre o programa a partir das reflexões sobre o seu desenvolvimento nesses 10 anos.

Tenha uma boa leitura,

Paulo Sergio de Carvalho
Presidente da ENAP

Programa Bolsa Família: proteção social e combate à pobreza no Brasil

Luciana Jaccoud

Introdução

Desde o final dos anos 1990, a temática da pobreza vem se impondo no Brasil e marcando de forma crescente a produção intelectual e o debate político. Contudo, foi principalmente no bojo das políticas públicas que a pobreza ganhou um espaço privilegiado. A emergência do Programa Bolsa Família (PBF) representou a afirmação de uma agenda nova no País, e seus resultados atestam a relevância dessa opção e da intervenção direta no âmbito da renda. Entretanto, no campo político e intelectual, muitas questões permanecem em aberto, seja em face do papel que o programa cumpre no conjunto da política social, seja no que se refere às perspectivas futuras da atuação social do Estado.

Este artigo se propõe a avançar algumas reflexões sobre o Programa Bolsa Família e seu objetivo de combate à pobreza, analisando-o como integrante do sistema brasileiro de proteção social (SBPS). A referência ao SBPS baliza um campo mais abrangente, para além do tradicionalmente utilizado para a análise

do PBF. Nesse sentido, a perspectiva aqui adotada pretende, para além da reflexão sobre o programa e seu papel no combate à pobreza, observar a evolução do conjunto das políticas sociais organizadas na abordagem de proteção social, examinando-as a partir da criação e expansão do PBF.

A emergência de uma agenda da pobreza em toda a América Latina foi largamente influenciada pela disseminação, por grupos de interesse, comunidades epistêmicas e organismos internacionais, de um novo modelo de proteção social voltado ao enfrentamento à pobreza. Tendo como proposta principal os Programas de Transferência Condicionada de Renda (PTRC), e assentado no paradigma de desenvolvimento humano, a nova agenda propõe suprir as necessidades básicas por meio de transferências de renda e desenvolver capacidades por meio de condicionalidades em educação e saúde. Contudo, em que pese a perspectiva residualista que comandava a formulação de um projeto ancorado na priorização da pobreza, o processo de formatação e materialização destes programas nos diversos contextos nacionais está longe de consolidar experiências homogêneas. A emergência e implementação dos programas de transferência de renda para a população pobre respondeu a trajetórias institucionais e a contextos políticos diferenciados e se expressa em distintos resultados em termos do desenho dos programas e do papel que cumprem no campo da ação social do Estado e na própria dinâmica social.

No Brasil, o PBF encontrou uma adensada institucionalidade no campo social, que responde tanto aos desafios da garantia de renda quanto da ampliação da cobertura de serviços sociais¹. Fruto da afirmação de direitos sociais universais reconhecidos pela Constituição de 1988 no contexto de

redemocratização, o SBPS projeta a construção de uma cidadania social alargada e busca não apenas gerar acessos igualitários no campo das políticas sociais, como ampliar garantias de proteção social e reverter os patamares de desigualdade que esgaçam o tecido social brasileiro. Entretanto, ao mesmo tempo em que tem avançado expressivamente na efetivação de muitos de seus objetivos, o SBPS tem igualmente sido atravessado por tensões que se expressam tanto nas dificuldades de implementação (incluindo aqui os aspectos de financiamento, gestão e formas de participação do setor privado) quanto nos embates que cercam o projeto político que o acompanha.

O PBF desenvolveu-se, assim, em um contexto alargado de proteção social, e nele pode desempenhar um papel relevante. De um lado, ocupou campos que ainda se mantinham como de desproteção, tanto no que diz respeito à renda, como ao acesso a serviços. Nesse sentido, o PBF emergiu em um contexto de importante institucionalidade do SBPS e interagiu com ele, ampliando seu escopo protetivo. De outro lado, o programa ocupa uma posição que é cruzada por diferentes projetos de sociedade. Sua defesa mobiliza tanto os que defendem a ampliação da cobertura da proteção social pública, como os que criticam o projeto de universalização acolhido em 1988 e assentado em um modelo social redistributivo e altamente solidarista. São divergências que se referem aos princípios normativos da proteção social.

Buscando analisar esse processo, o sistema brasileiro de proteção social será examinado a partir da identificação de três distintas modalidades de intervenção, aqui chamadas de pilares da proteção social: garantia de renda, serviços universais e políticas para públicos específicos. Em cada um dos pilares, mas principalmente a partir

da articulação e equilíbrio entre eles, a sociedade brasileira recoloca e responde à questão de com qual patamar de proteção (ou desproteção) social está operando e qual o patamar deverá ser operado em um horizonte futuro. Trata-se de um diálogo continuado sobre a capacidade de conviver com níveis (ainda) surpreendentes de desigualdades, e de responder às ameaças que a desigualdade aporta à coesão dessa sociedade. É nesse quadro que cabe abordar o tema do papel do Estado – enquanto representante da esfera pública – como promotor de padrões de coesão social.

Nos limites deste artigo, será priorizada a questão dos desafios postos ao desenho e institucionalidade das políticas sociais no contexto da nova agenda da pobreza. Nesse sentido, o PBF será analisado a partir do seu diálogo com o potencial de antagonismo e de conflito que a desigualdade social gera e os desafios que ela apresenta para a ação social do Estado. Nesta sua primeira década de existência, o PBF tem operado como um efetivo instrumento de alargamento da proteção social e de redução da desigualdade. São diversos os riscos de alteração deste quadro, tendo em vista as possibilidades e cenários postos pelos diferentes modelos de coesão social e desenvolvimento em concorrência no País. Mas é igualmente possível consolidar o PBF (e avançar no seu desenho) no contexto de uma cidadania social ampliada, nem limitada ao resgate da situação de pobreza nem à proteção ao mundo do trabalho, mas referente à promoção da igualdade e da equidade.

O sistema de proteção social e o PBF

Como já amplamente estudado, a proteção social brasileira se desenvolveu tendo por base o seguro social e excluindo,

durante décadas, os grupos sociais sem vínculo com o mercado de trabalho formal². A trajetória de limitada cobertura e de lento processo de expansão para os demais públicos foi revertida a partir da década de 1980 e, em especial, após a promulgação da Constituição de 1988, que lançou as bases para um novo formato da intervenção social do Estado. O texto constitucional alargou o arco dos direitos sociais e estendeu as garantias legais de

“Com o PBF, avançamos na superação da leitura de que a renda de pessoas em idade ativa e a presença de crianças são circunstâncias a serem enfrentadas privadamente pelas famílias.”

proteção a um conjunto mais amplo de situações sociais, expandindo o campo da proteção social sob responsabilidade estatal. Os objetivos da ação pública, regulamentada pelas leis complementares que normatizaram as determinações constitucionais, passaram a referir-se a um terreno vasto da vida social: desde o acesso a condições adequadas de bem-estar e

oportunidades, como nas políticas de saúde e educação, até o enfrentamento dos riscos sociais e da pobreza, passando pela proteção ao ciclo de vida e as situações de desigualdade e discriminação.

Em resposta à orientação universalista e redistributivista acolhida pela Carta Constitucional de 1988, o esforço estatal na esfera da proteção social foi expressivamente ampliado, com impactos relevantes no que diz respeito ao desenho das políticas, à definição dos beneficiários e dos benefícios. As políticas sociais se adensaram, seja em termos normativos, seja em termos de recursos - humanos, financeiros, institucionais e políticos. As iniciativas e ofertas, largamente estruturadas em programas e políticas permanentes, formaram um conjunto que, embora heterogêneo, incompleto e algumas vezes contraditório, dotou o País de um sistema de proteção abrangente e de impacto efetivo. O adensamento da ação do Estado no campo social pode ser rapidamente vislumbrado por meio dos dados do gasto social, que aumentaram de maneira sustentada, crescendo cerca de 6,0 pontos percentuais do Produto Interno Bruto entre 1995 e 2010, e passando de 19,2% para 25,2% de um PIB em expansão (CASTRO, 2013)³. As mais importantes políticas – regime geral da previdência social, saúde, educação e assistência social – contam com fortes arcabouços institucionais e fontes de financiamento estáveis, ainda que assentadas em uma estrutura tributária regressiva (SILVEIRA *et al.*, 2011).

Em face das amplas e diversas modalidades de intervenção do nosso Estado social, podem ser identificados três principais pilares em torno dos quais se vem organizando o atual sistema brasileiro de proteção social: garantia de renda, serviços universais e políticas para públicos

específicos (JACCOUD, 2013). O primeiro opera benefícios monetários diretos, de natureza contributiva ou não contributiva, voltados a indivíduos ou a famílias. O segundo garante ofertas públicas e continuadas no campo dos serviços sociais, com destaque para os sistemas nacionais na educação, saúde e assistência social. Por fim, no âmbito do enfrentamento de desigualdades associadas a públicos específicos, atua por meio de políticas públicas inovadoras ou de recortes diferenciados nas já existentes, visando a atender e integrar grupos que enfrentam processos de discriminação e segregação constrangedores de direitos e de oportunidades de inclusão social.

Reorganizado a partir da Constituição de 1988 e fortalecido posteriormente, o pilar de garantia de renda assegura benefícios previdenciários e assistenciais⁴. Os benefícios previdenciários, de natureza contributiva e organizados na forma de seguro social público e obrigatório, visam a proteger as situações de inatividade, sejam elas temporárias (como as relacionadas à doença e maternidade)⁵ ou definitivas (velhice, invalidez ou morte). Os programas assistenciais, não contributivos e integralmente financiados com recursos tributários, dirigem-se às situações de pobreza. O Benefício de Prestação Continuada (BPC), benefício assistencial regulamentado em 1993, visa à proteção dos segmentos marcados pela inatividade: idosos com 65 anos e pessoas com deficiência em situação de extrema pobreza⁶. Esse benefício também opera com a garantia de uma renda de substituição àqueles impossibilitados (e/ou desobrigados) de garantir sua sobrevivência pelo próprio trabalho, mas garante o acesso pela comprovação da situação de pobreza e não de contribuição ou trabalho.

O caráter solidário e redistributivo do sistema também foi ampliado com a

flexibilização da lógica atuarial do modelo previdenciário, representada pela criação da figura do segurado especial rural⁷. Com esses benefícios, o sistema de garantia de renda no Brasil praticamente universalizou sua cobertura para idosos. Como consequência, os dados de 2002 e 2012 da Pnad mostram que, em 2002, ou seja, antes da implementação do PBF, apenas 1,4% dos idosos brasileiros de 60 anos ou mais estavam em situação de extrema pobreza, e apenas 7,4% em situação de pobreza (em 2012 esses percentuais baixaram para 1,0% e 1,4% respectivamente).

A criação do PBF, em 2003, ampliou e reforçou o sistema de garantia de renda. Como já destacado em trabalhos anteriores (JACCOUD, 2009 e 2010), a grande inovação do PBF refere-se à superação de um modelo limitado da proteção às situações de inatividade com oferta de uma renda de substituição. O PBF opera um avanço na reponsabilidade pública, estendendo a garantia de renda para além das situações de não trabalho. Efetiva um benefício de renda mínima às famílias pobres cujos membros adultos estão majoritariamente em idade laboral ativa e participando do mercado de trabalho⁸. Por outro lado, como já destacado por Mesquita *et al.* (2010), a cobertura às famílias pobres também responde à inexistência, no sistema brasileiro de proteção social, de um benefício voltado às crianças⁹.

Assim, os programas previdenciários e assistenciais do sistema de garantia de renda, apesar de distintos quanto à natureza da proteção e o público coberto, vêm operando em dinâmica relativamente integrada em face do duplo desafio: a manutenção de renda (prevenindo o risco da pobreza) e o enfrentamento da pobreza já instalada. A evolução do PBF não desencadeou restrições na cobertura dos demais

programas; ao contrário, sua implementação ao longo da última década foi acompanhada pela ampliação da cobertura previdenciária e do BPC. Segundo os boletins da Previdência Social e do MDS, uma estimativa dos benefícios concedidos, em dezembro de 2012, pelos programas contributivos e não contributivos de garantia de renda vigentes no Brasil, aponta para um total de 43,9 milhões de benefícios, com impacto efetivo nos patamares de pobreza e desigualdade de renda. Desses, 26,03 milhões foram de natureza previdenciária (RGPS). O BPC pagou naquele mês 3,99 milhões de benefícios destinados a idosos e pessoas com deficiência pobres. Foram ainda concedidos 13,9 milhões de benefícios para famílias pobres por meio do Bolsa Família¹⁰. O adensamento e o caráter redistributivo da proteção social, atestados em um amplo conjunto de estudos¹¹, refletem a ampliação da cobertura, a relativização do princípio atuarial, a vinculação do piso do BPC e RGPS ao salário mínimo e o fortalecimento da solidariedade como princípio organizador da cobertura e do financiamento.

Com o PBF, avançamos na superação da leitura de que a renda de pessoas em idade ativa e a presença de crianças são circunstâncias a serem enfrentadas privadamente pelas famílias. Avançamos ainda no reconhecimento de uma renda mínima, com impactos muito relevantes. Esta garantia foi fortalecida em 2013, quando o mecanismo tradicional do PBF, de benefícios com valores fixos em função da profundidade da pobreza (se com renda até R\$ 70,00 ou até R\$ 140,00) e da composição da família, foi complementado, permitindo a adoção de um novo compromisso em face de um mínimo social *per capita*, ainda inexistente no Brasil. A criação do novo benefício variável do PBF

(Benefício de Superação da Extrema Pobreza), visando a cobrir o hiato de renda de até R\$ 70,00, instituiu um patamar mínimo de renda abaixo do qual nenhum brasileiro pode estar.

No que se refere ao segundo pilar, de oferta de serviços universais, o SBPS opera um conjunto de ofertas continuadas com o objetivo de garantir, fora do mercado, patamares de bem-estar, cuidados e aquisições, além de estabelecer acesso desmercadorizado a bens públicos e culturais, conhecimentos e ativos construídos pela sociedade. Opera ainda com a responsabilização coletiva de riscos individuais – em especial na saúde, mas também na assistência social e na educação. Tais ofertas têm progredido quanto à universalização do acesso. Entretanto, são expressivas as dificuldades diante dos objetivos de se contrapor à reprodução das desigualdades sociais, efetivar igualdade de chances e fortalecer um projeto de integração e desenvolvimento social. São dificuldades particularmente graves quando referidas a alguns públicos específicos, como é o caso dos mais pobres ou as populações negras.

A integração do PBF a esse pilar do SBPS realiza-se principalmente por meio das condicionalidades em educação e saúde, que devem ser cumpridas pelas famílias atendidas. Sua adoção foi bastante contestada, mobilizando preocupações quanto à focalização das políticas universais. Contudo, o aprimoramento da gestão intersetorial para o controle e acompanhamento das condicionalidades, assim como a progressiva presença do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) têm permitido que essas se afirmem não como tarefa burocrática ou punitiva, mas como instrumento de inclusão, naquelas políticas, de populações em denegação de acesso¹².

De fato, entre os expressivos desafios enfrentados no âmbito da oferta de serviços públicos, destaca-se o da inclusão e permanência da população mais pobre. São vários os motivos que dificultam a equalização do atendimento para esses segmentos: desde as características da população e seus territórios, até mecanismos de segregação e expulsão operados no interior das políticas públicas. Em que pesem as dificuldades, os resultados dessa estratégia têm sido relevantes, como mostram os estudos sobre os impactos das condicionalidades na trajetória escolar – positivos tanto na frequência quanto na progressão dos alunos – e nas condições nutricionais e de saúde das crianças¹³.

Cabe destacar que a interface entre o PBF e os serviços da assistência social também têm sido objeto de um conjunto recente de estudos que descortinam os diversos matizes dessa integração: o papel dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) no suporte ao Cadastro Único e a gestão dos benefícios do PBF e no diálogo e acompanhamento da população beneficiária, além dos arranjos institucionais visando à gestão local, ao controle social e à articulação e coordenação federativa¹⁴. Efetivamente, o desenvolvimento simultâneo da implementação e universalização do PBF e a institucionalização e consolidação do SUAS a partir de 2003 e 2004, respectivamente, possibilitaram uma forte interação (não imune a tensões) entre os dois processos. A consolidação da política pública de assistência social, ancorada em um sistema único de escopo nacional, operada em equipamentos públicos e por equipes de referência, e contando com serviços permanentes em substituição às ações eventuais e descontinuadas, permite novos patamares de proteção para situações agravadas de vulnerabilidade social¹⁵.

A integração do PBF com as ofertas de educação, saúde e assistência social vem se consolidando como um caminho promissor, capaz não apenas de prevenir e/ou resgatar trajetórias de vulnerabilidade social, mas de fortalecer, nos territórios, a oferta pública e sua efetividade nessas três áreas. O PBF vem atuando nos serviços de educação e saúde, mas também da assistência, como um vetor de priorização do público de menor renda, enfrentando lógicas restritivas de oferta e acesso que perpassam, inclusive, o setor público. A dificuldade de acesso e permanência nos serviços, demonstrada por um grande conjunto de indicadores sociais, persiste como um problema cuja densidade é grave para os grupos mais pobres, em que pese esse tema ainda não estar sendo amplamente problematizado no debate acadêmico e institucional sobre as políticas setoriais.

Dessa forma, o tema da focalização do PBF também deve ser abordado a partir da perspectiva mais abrangente do contexto institucional e do desenho de proteção social no qual o programa se insere. Se para a perspectiva residualista a priorização aos mais pobres representa a centralidade no papel projetado para as políticas sociais, do ponto de vista do fortalecimento de um sistema público universal voltado à redução das desigualdades, tal prioridade contribui para fortalecer o acesso universal, inclusive para os mais pobres. E de fato, o PBF tem sido progressivamente fortalecido para operar como um instrumento de promoção da equidade. Dialoga, assim, com o pilar do SBPS voltado ao enfrentamento de desigualdades associadas a públicos específicos, submetidos a processos de apartação, discriminação, segregação ou tratamento diferenciado que constroem direitos e oportunidades.

Trata-se, nesse terceiro grupo de políticas públicas, tanto de operar com programas ou políticas públicas específicas, como de atuar visando ao tensionamento e à integração das políticas existentes para atender àqueles grupos. Muitas vezes o processo histórico de discriminação e subalternidade social efetua a “invisibilidade” de determinados públicos ou demandas, dificultando a atuação do Estado e questionando a legitimidade da ação pública

“... o PBF vem contribuindo para ampliar o conhecimento e o reconhecimento das parcelas mais vulneráveis da sociedade, de seus interesses e demandas.”

nesse plano. Nesse sentido, os desafios ainda são muito expressivos, em que pese os avanços observados nas ações voltadas à extrema pobreza ou à população negra. A ampliação do investimento (não apenas financeiro, mas em recursos humanos e institucionais) dos três níveis de governo, assim como o desenho de estratégias mais adensadas para enfrentar os expressivos

padrões de desigualdade da sociedade brasileira – e seus mecanismos de reprodução – permanece imperativo.

Programa Bolsa Família e trabalho

Compreender a especificidade da proteção de renda realizada pelo Bolsa Família implica ultrapassar a imprecisão operada por meio do termo ‘pobres’ e buscar identificar as dinâmicas da vulnerabilidade que afetam o seu público-alvo. Destaca-se, para além da alta presença de crianças e da mais fraca aderência às políticas públicas, a precariedade da inserção no mundo do trabalho. Como já citado, o PBF inaugurou a proteção às famílias pobres com larga presença de membros adultos em idade ativa. Participantes do mercado de trabalho, os chefes de famílias beneficiárias apresentam nível de atividade, ocupação e jornada bastante similares aos dos não beneficiários (Sagi/MDS, 2012). Contudo, sua participação no mercado de trabalho ocorre em bases mais precárias, com taxas mais elevadas de desemprego e de trabalho sem remuneração. Sobre o comportamento dos beneficiários do PBF no mercado de trabalho, os estudos existentes apontam a inexistência de qualquer impacto no sentido de desestímulo à participação – o chamado “efeito preguiça” (OLIVEIRA e SOARES, 2012 e 2013).

Para além da análise das características e comportamento dos beneficiários, as pesquisas e estudos têm avançado mais lentamente. É relevante destacar que as situações de pobreza associam-se a territórios e populações, atividades e dinâmicas econômicas, além de características de oferta de serviços e políticas públicas. Referem-se a contextos históricos – populações tradicionais e população negra – ou

familiares específicos. Reproduzem-se em regiões estagnadas ou em setores ou atividades econômicas de baixa (ou em queda de) produtividade. A pobreza se reproduz largamente junto à agricultura familiar constrangida pela falta de insumos, financiamento, apoio técnico, mercado ou mesmo terras. Da mesma forma ocorre em territórios urbanos segregados, com altas taxas de violência e baixa oferta de serviços públicos, incluindo transporte, educação e serviços vinculados à inclusão no mercado de trabalho. Nesse sentido, políticas públicas voltadas à promoção das condições de inclusão produtiva, como o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) ou o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), revestem-se de grande relevância e devem continuar a ser fortalecidas. Políticas setoriais de fomento da produção e do emprego, visando à promoção de um projeto de desenvolvimento com equidade, são essenciais, e seus resultados revelam-se incapazes de serem criados pela dinâmica autônoma dos mercados (DELGADO e THEODORO, 2005).

Contudo, além das consequências na esfera da ação pública, a interface entre trabalho e PBF também deve ser melhor analisada pelo que tem a nos esclarecer sobre as bases políticas do sistema de proteção social. Ao atender um público cuja vulnerabilidade se vincula predominantemente à idade e à situação de possibilidade de trabalho, o PBF não apenas inova, mas igualmente provoca uma tensão no âmbito do SBPS¹⁶. De um lado – e como todo o debate sobre pobreza e pauperismo vem nos ensinando desde o século XIX –, a pobreza questiona a premissa básica dos sistemas econômicos no capitalismo de transformarem trabalho em bem-estar (POLANY, 2000). De outro, garantir uma renda às famílias cuja população adulta está

apta para o trabalho questiona a centralidade do trabalho, que organiza as sociedades contemporâneas. Essas dificuldades somam-se aos desafios de consolidação do campo da assistência social e às resistências à legitimação da natureza solidária e não contributiva de sua intervenção. Como lembra Morel (2000), no caso da assistência social, a ausência de reciprocidade entre os beneficiários e os que financiam seus benefícios tensiona a esfera da proteção social. Tais problemas reduzem-se quando os beneficiários formam o grupo daqueles chamados por Castel (1998) como os “inaptos ao trabalho”: idosos, crianças ou deficientes. Mas se adensam quando se trata de benefícios dirigidos à população em condições de exercício do trabalho. A demanda por contrapartidas busca, em larga medida, compensar tais dificuldades de legitimação, particularmente fortes em sociedades altamente produtivistas e cujos assentos individualizadores se fazem cada vez mais presentes (CASTEL, 2009).

No caso brasileiro, onde a dinâmica produtiva não promoveu a larga primazia do processo de assalariamento das relações de trabalho, e onde as desigualdades no mercado de trabalho reproduzem um sistema hierárquico que ainda alimenta e organiza largamente a sociedade, as dificuldades se agravam. A alegação de desvio moral (preguiça, irresponsabilidade, indolência) no comportamento dos beneficiários fortalece o questionamento em torno do PBF e de sua legitimidade, assim como de demandas das chamadas “portas de saída”¹⁷. De fato, a suspeita contra os segmentos de trabalhadores pobres não integrados às relações formais de trabalho é um elemento permanente do debate social brasileiro. Por outro lado, o acesso ao trabalho em suas várias dimensões da oferta e da demanda ainda é uma dimensão

desafiadora para as políticas públicas e para a dinâmica de crescimento da economia brasileira.

Vale lembrar algumas características gerais da população com renda compatível à da linha de acesso ao PBF. Segundo dados da Pnad 2012¹⁸, encontramos na população economicamente ativa (PEA), com renda menor que R\$ 140,00, percentual considerável de trabalhadores (40%) ocupados em atividades de produção para consumo próprio (25,5%) ou em atividades sem remuneração (13,5%). Encontramos ainda 29% dedicados a trabalho por conta, 19% empregados sem carteira assinada e 8% dedicados ao emprego doméstico. Nesse contexto de trabalho precário e renda incerta, os desafios são expressivos e sinalizam para a necessidade de adensamento das chamadas políticas ativas de mercado de trabalho (KERSTENETZKY, 2012). A questão racial também se apresenta com força nesse contexto. A maior presença de pretos e pardos entre os extratos de menor renda reflete e reproduz a inclusão subalterna dessa população, aspecto central nos mecanismos de reprodução da desigualdade social no País (THEODORO, 2008). Cabe ainda lembrar a relevância da questão de gênero na análise da inserção da população mais pobre no mercado de trabalho. Cruzam-se aqui, entre as mais pobres, menores taxas de atividade, relacionadas não apenas a menores ofertas de serviços de cuidados para a primeira infância, mas a outras questões como a contribuição diferenciada do trabalho na esfera doméstica e as condições específicas da monoparentalidade.

Nesse sentido, o PBF vem contribuindo para ampliar o conhecimento e o reconhecimento das parcelas mais vulneráveis da sociedade, de seus interesses e demandas. Para além dos avanços a ele

creditados na melhoria das condições de vida e de acesso às políticas públicas, o programa tem ainda atuado no alargamento da autonomia e da cidadania (REGO e PIZANI, 2013). Tem igualmente favorecido novas iniciativas, inclusive no campo da melhoria das condições de acesso ao mercado de trabalho, como as operadas por meio do plano Brasil sem Miséria, nos seus eixos rural e urbano, visando a uma maior e mais qualificada oferta de políticas e oportunidades (FONSECA *et al.*, 2013).

Conclusão: igualdade e equidade no SBPS

O debate sobre como articular os princípios de igualdade e equidade nas políticas sociais brasileiras atravessa a discussão em torno do PBF e das perspectivas futuras do SBPS. Na trilha aberta pelas críticas ao desenho universalista das políticas sociais brasileiras, a equidade tem-se sobressaído, defendida como princípio – não apenas relevante, mas suficiente – de justiça visando à igualdade. São diversos os riscos colocados por essa formulação, tendo em vista o alto patamar de desigualdade que organiza a sociedade brasileira. A equidade adotada sem referência à igualdade fragiliza as condições de integração social, agravando um tecido de sociabilidade já esgaçado pela profunda desigualdade que ainda marca o País.

De fato, a crítica liberal ao universalismo, ancorada na ideia da igualdade de chances, pouco fala sobre os patamares de desigualdade aceitáveis (ROSANVALLON, 2011). A sociologia nos ensina que o desafio da desigualdade não se restringe às questões de justiça associadas às trajetórias individuais, mas as ultrapassa, marcando a dinâmica social como um todo. Maior igualdade impacta a qualidade das

relações sociais e o patamar de bem-estar. E, como mostrou Castel (1988), mesmo quando atingindo apenas as franjas da vida social, a pobreza e a vulnerabilidade questionam a sociedade em seu conjunto, apontando para o risco de sua fratura e mobilizando o debate em torno dos princípios e mecanismos de sua coesão.

Desse modo, se a existência da desigualdade no Brasil impõe a adoção de políticas públicas ancoradas no princípio da equidade, ela não aceita o descarte ou a subordinação do princípio da igualdade no processo de implementação de políticas públicas (JACCOUD, 2013). Ao contrário, reenfatizando o princípio da igualdade como base da ação pública, e o combate à desigualdade como objeto estratégico de uma agenda de futuro, é que as ações voltadas à equidade podem operar como instrumentos relevantes num projeto inclusivo e redistributivo de desenvolvimento social.

A progressiva expansão do PBF ao longo dos últimos anos vem sendo realizada de forma integrada às demais políticas do SBPS. O programa tem cumprido um papel específico e complementar aos demais programas de renda, beneficiando uma população distinta e não atendida pelos benefícios pré-existentes. Também no campo dos serviços, o PBF vem sendo implementado em um contexto de forte institucionalidade, o que permite que venha apresentando impactos positivos no que se refere à inclusão e à permanência dos grupos e populações mais pobres nas políticas de saúde, educação e assistência social. Como parte do SBPS, o PBF pode comemorar 10 anos como uma peça importante no âmbito da complexa construção voltada à proteção social no Brasil. Por fim, ao provocar o debate em torno da pobreza, o PBF tem contribuído para o

aprofundamento e a qualificação das ações diante do compromisso social em torno do seu enfrentamento.

Contudo, os altos níveis de desigualdade com que convive – e a partir dos quais se organiza historicamente – a sociedade brasileira impõem a continuidade da trajetória de redução da pobreza e da promoção da igualdade. O progresso em face desses objetivos dependerá do aprofundamento das políticas sociais, tendo por horizonte o enfrentamento das desigualdades. Para além da sustentação da política de valorização do salário mínimo (inclusive devido às repercussões de sua vinculação aos benefícios monetários da seguridade social) e dos impactos positivos advindos do mercado de trabalho, a efetividade desse caminho é largamente dependente de decisões políticas em prol da equidade e do fortalecimento das ofertas universais de qualidade.

Nesse sentido, é preciso superar definitivamente as formulações que limitam o debate sobre a pobreza, reduzindo-o

simplesmente a um debate sobre o outro. Para além das situações vividas por famílias ou populações específicas, de constrangimentos no acesso a bens, serviços, oportunidades e proteção social, a pobreza e a desigualdade refletem uma dinâmica social marcada por enorme diferenciação e mesmo apartações. Para uma sociedade menos desigual é necessário superar os riscos de dualização da proteção social – risco mais amplo, de que as políticas sociais findem por reforçar hierarquias sociais pela própria operacionalização da oferta pública. A continuidade no processo de integração do PBF ao SBPS e de fortalecimento das políticas universais e de qualidade responde não apenas à demanda de dotar de dignidade e perspectiva de futuro os mais vulneráveis. Responde à busca de uma dinâmica social inclusiva, que não apenas favorece a um ambiente economicamente mais dinâmico, mas, sobretudo, socialmente melhor compartilhado.

(Artigo convidado).

Notas

¹ O sistema de proteção social e, dentro dele, o de seguridade social, não apenas desenvolveram uma ampla regulamentação e institucionalização, como têm contado com expressiva legitimidade social (ver pesquisa coordenada por Lavinas, 2013). O respaldo político ao modelo de proteção social acolhido em 1988 é um dos fatores que explicam as dificuldades dos governos liberais da década de 1990 de implementarem suas reformas.

² Podem ser citados, entre outros, MALLOY, James. *Política de Previdência Social no Brasil*. Rio de Janeiro, Graal, 1986; SANTOS, Wanderley Guilherme. *Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campos, 1987; DRAIBE e AURELIANO. *A especificidade do Welfare State brasileiro*. In: Economia e Desenvolvimento, n.3, Cepal, Brasília, 1989; OLIVEIRA e FLEURY TEIXEIRA. In: *Previdência Social: 60 anos de história da previdência no Brasil*. Rio de Janeiro: Vozes/ABPGSC, 1995.

³ Analisando apenas o gasto social federal entre 1995 e 2010, Castro *et al.* (2012) revelam que: (i) em termos real e *per capita*, o gasto social federal mais que dobrou no período; (ii) o crescimento foi observado em todo o período, mas houve uma aceleração mais nítida após 2004; (iii) os ganhos reais foram observados em todas as áreas.

⁴ Para uma análise mais detalhada do sistema de garantia de renda - benefícios, beneficiários e impactos -, assim como do PBF e sua relação com demais benefícios monetários, ver Mesquita *et al.* (2010).

⁵ Além dos benefícios previdenciários, cabe lembrar do seguro-desemprego, voltado à proteção das situações de desemprego involuntário.

⁶ O acesso ao BPC independe de quaisquer contribuições prévias; o valor do benefício é de um salário mínimo, tendo sido definido pela própria Constituição Federal.

⁷ A categoria de segurados especiais estabelecida pela CF-88 integra os trabalhadores rurais em regime de economia familiar ao RGPS, aos quais reconhece os mesmos benefícios dos trabalhadores urbanos formais, à exceção da forma de contribuição. Tal inovação ancora o direito à previdência social no exercício pretérito do trabalho - ainda que não assalariado - e não mais exclusivamente na vinculação prévia a um emprego com carteira assinada ou a um certo número de contribuições efetivadas.

⁸ Cabe lembrar que o PBF não atende apenas a famílias com crianças. As famílias com renda abaixo da linha de extrema pobreza (R\$ 70,00) têm acesso ao benefício básico e ao benefício de superação da extrema pobreza independentemente da composição da família. Cerca de 12% das famílias beneficiárias não têm crianças e estão abaixo da linha de extrema pobreza; sobre elas não operam as condicionalidades. Sobre os benefícios do PBF, ver: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/beneficios>.

⁹ No Brasil, a escassa cobertura do salário-família e o parco reconhecimento da isenção para dependentes operada no Imposto de Renda de Pessoas Físicas como uma ação governamental de natureza social, dificultam o desenvolvimento de um benefício familiar. É expressivo o número de países que reconhece a existência de crianças como um risco adicional de empobrecimento dos trabalhadores e de suas famílias, risco que deve ser protegido. Em geral, as deduções fiscais para dependentes também são computadas entre os esforços sociais do governo em benefício das famílias.

¹⁰ Quase metade (46%) desses 43,9 milhões de benefícios são no valor de um salário mínimo e 33% em valor inferior a um salário mínimo. Cabe ainda lembrar que não foram computados os benefícios do seguro-desemprego, concedido a mais de 8 milhões de trabalhadores desempregados por períodos entre 3 a 5 meses.

¹¹ Entre 2003 e 2011, os percentuais de extrema pobreza foram reduzidos à metade (Ipea, 2012). Sobre o impacto dos programas de garantia de renda na redução da pobreza e desigualdade de renda, ver, por exemplo, Soares *et al.* (2010); Ipea (2012); Sagi/MDS (2013); Castro (2013).

¹² De acordo com a Portaria nº 251/2012 do MDS, nenhuma família terá o benefício cancelado sem que antes seja acompanhada pelo poder público. Esse acompanhamento deve ser realizado pelos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) dos municípios, e permite a interrupção dos efeitos do descumprimento sobre o benefício, a identificação das situações que dificultaram o acesso aos serviços básicos de educação e de saúde e os encaminhamentos e atividades necessários para sua superação.

¹³ Sobre educação, ver em especial Simões (2013); Craveiro e Ximenes (2013); Cireno *et al.* (2013) e Silvera *et al.* (2013); sobre saúde, ver entre outros Raselle *et al.* (2013); Santos *et al.* (2013).

¹⁴ Ver a respeito Bichir (2011); Lício (2012); Colin *et al.* (2013); Coutinho (2013); Silva Neto (2013); Arsky (2013).

¹⁵ Sobre a evolução do SUAS, ver os capítulos sobre a assistência social no boletim “Políticas Sociais: acompanhamento e análise”, publicado semestralmente pelo Ipea.

¹⁶ São retomados aqui os argumentos desenvolvidos em Jaccoud (2009).

¹⁷ No entanto, é interessante observar que o PBF conta com o apoio majoritário da população: 73% segundo pesquisa realizada em 2012 (LAVINAS, 2012). Segundo a pesquisa, a maioria da população (59%) aceitaria pagar mais impostos para garantir a provisão pública de educação e saúde, e que considera educação, saúde e creche bens públicos e universais. Contudo, 68% apoiam totalmente as condicionalidades atuais do PBF e 56% concordam com adoção de condicionalidades vinculadas ao trabalho.

¹⁸ A tabulação considerou a renda *per capita* domiciliar: estão incluídas todas as rendas na sua composição, inclusive as advindas do PBF.

Referências bibliográficas

ARSKY, Daniela. *A integração do Programa Bolsa Família e da Assistência Social – um olhar sobre a gestão municipal do Programa*. Monografia apresentada no curso de especialização em Gestão Pública – 8ª Edição. ENAP, Brasília, outubro de 2013.

BICHIR, Renata. *Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família*. 2011. Tese (doutorado). Instituto de Estudos Sociais e Políticos. Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social*. Petrópolis/RJ: Vozes, 1998.

_____. *La Montée des incertitudes: travail, protections, statut de l'individu*. Paris, Ed Seuil, 2009.

CASTRO, Jorge. Política social, distribuição de renda e crescimento econômico. In: Fonseca, Ana e Fagnani, Eduardo (Orgs). *Políticas Sociais, cidadania e desenvolvimento*. Editora Fundação Perseu Abramo, Coleção Projetos para o Brasil, 2013.

CASTRO, Jorge *et al.* *Gasto Social Federal: prioridade macroeconômica no período 1995-2010*. Ipea, Brasília, Nota técnica nº 9, 2012.

CIRENO, Flávio; SILVA, Joana; PROENÇA, Rafael. Condicionalidades, desempenho e percurso escolar de beneficiários do Programa Bolsa Família. In: CAMPELLO, Tereza e NERI, MARCELO (Orgs). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, 2013. p. 297-304.

COLIN, Denise; PEREIRA, Juliana; 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 e NERI, Marcelo (Orgs). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, 2013. p. 47-64.

- COUTINHO, Diogo. *Capacidades estatais no Programa Bolsa Família: o desafio de consolidação do Sistema Único de Assistência Social*. Brasília, IPEA, Texto para Discussão nº 1852, 2013.
- CRAVEIRO, Clélia; XIMENES, Daniel. Dez anos do Programa Bolsa Família: desafios e perspectivas para a universalização da Educação Básica no Brasil. In: CAMPELLO, Tereza e NERI, Marcelo (Orgs). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, 2013. p. 109-124.
- DELGADO, Guilherme ; THEODORO, Mário. Desenvolvimento e Política Social. In: JACCOUD, L. (Org). *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: Ipea, 2005. p. 409-435
- FONSECA, Ana; JACCOUD, Luciana; KARAM, Ricardo. Do Bolsa Família ao Brasil sem Miséria. In: FONSECA, Ana e FAGNANI, Eduardo (Orgs). *Políticas Sociais, cidadania e desenvolvimento*. Editora Fundação Perseu Abramo, Coleção Projetos para o Brasil, v. 2, 2013.
- IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – Pnad 2002 – Síntese de indicadores. Rio de Janeiro: IBGE, 2003.
- _____. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – Pnad 2012 – Síntese de indicadores. Rio de Janeiro: IBGE, 2013.
- IPEA. *A Década Inclusiva (2001-2011): Desigualdade, Pobreza e Políticas de Renda*. Brasília, Comunicados do Ipea nº 155, setembro de 2012.
- JACCOUD, Luciana. *Pobres, pobreza e cidadania: os desafios recentes da proteção social*. Brasília: IPEA. Capítulo da Série Seguridade Social – Texto para discussão nº 1372, 2009.
- _____. O PBF e o combate a pobreza: reconfigurando a proteção social no Brasil? In: CASTRO, Jorge e MODESTO, Lúcia (orgs). *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafio*. Brasília: IPEA-MDS, 2010. v. 1, p. 101-136.
- _____. Igualdade e equidade na agenda da proteção social. In: FONSECA, Ana e FAGNANI, Eduardo (orgs). *Políticas Sociais, cidadania e desenvolvimento*. Editora Fundação Perseu Abramo. Coleção Projetos para o Brasil, v. 2, 2013.
- KERSTENETZKY, Celia. *O estado do bem-estar social na idade da razão*. Rio de Janeiro: Ed. Elsevier/Campus, 2012.
- LAVINAS, Lena (coordenadora). *Medindo o grau de aversão à desigualdade da população brasileira*. Rio de Janeiro, UFRJ, Relatório de pesquisa, novembro de 2012.
- LÍCIO, Elaine. *Para além da recentralização: os caminhos da coordenação federativa do Programa Bolsa Família (2003-2010)*. 2012. Tese de doutorado. Instituto de Serviço Social. Universidade de Brasília.
- MESQUITA, Ana Cleusa; JACCOUD, Luciana; SANTOS, Maria Paula. Perspectivas para o Sistema de Garantia de Renda no Brasil. In: IPEA, *Perspectivas da Política Social no Brasil*. Brasília: IPEA, 2010. p. 345-418.
- MOREL, Sylvie – *Les logiques de la reciprocité, les transformations de la relation d'assistance aux Etats Unis et en France*. Paris : PUF, 2000.
- OLIVEIRA, Luís; SOARES, Sergei. *O que se sabe sobre os efeitos das transferências de renda sobre a oferta de trabalho*. Brasília, Ipea, Textos para Discussão nº 1738, 2012.
- _____. “Efeito Preguiça” em programa de transferência de renda? In: CAMPELLO, Tereza e NERI, Marcelo (Orgs). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, 2013. p. 341-358.

- POLANYI, Karl. *A Grande Transformação: as origens da nossa época*. 9. ed. Rio de Janeiro: Editora. Campus, 2000.
- RASELLA, Davide *et al.* Efeitos do Programa Bolsa Família sobre a mortalidade em crianças: uma análise nos municípios brasileiros. In: CAMPELLO, Tereza e NERI, Marcelo (Orgs.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, 2013. p. 247-262.
- RÊGO, Walquíria; PINZANI, Alessandro. *Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania*. São Paulo: Editora Unesp, 2013.
- ROSANVALLON, Pierre. *La société des égaux*. Paris: Editora Seuil, 2011.
- SAGI/MDS. *Efeitos do Programa Bolsa Família (PBF) sobre a desigualdade e a extrema pobreza: análise e evidências a partir do Censo Demográfico 2010*. Brasília: MDS-SAGI. Estudo Técnico nº 14/2013.
- _____. *Bolsa Família e seus impactos nas condições de vida da população brasileira: principais resultados da pesquisa Avaliação de Impacto do Bolsa Família II*. Brasília: MDS – SAGI. Estudo Técnico nº 03/2012.
- SANTOS, Leonor *et al.* Menor ocorrência de baixo peso ao nascer entre crianças de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família. In: CAMPELLO, Tereza e NERI, Marcelo (Orgs.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, 2013. p. 263-272.
- SILVA NETO, Pedro Eduardo. *O Programa Bolsa Família e o Índice de Gestão Descentralizada como agentes indutores da estruturação da Rede da Assistência Social no Brasil*. 2013. Monografia apresentada no curso de especialização em Políticas Públicas de Proteção e Desenvolvimento Social – 2º Edição. ENAP: Brasília, outubro de 2013.
- SILVEIRA, Fernando *et al.* Qual o impacto da Tributação e dos Gastos Públicos Sociais na distribuição de renda do Brasil? Observando os dois lados da moeda. In: *Progressividade da tributação e desoneração da folha de pagamentos: elementos para reflexão*. Brasília: Ipea, Sindifisco: Dieese, 2011.
- SILVEIRA, Fernando; CAMPOLINA, Bernardo; HORN, Ross. Impactos do Programa Bolsa Família na alocação do tempo entre escola e trabalho de crianças e adolescentes de 10 a 18 anos. In: CAMPELLO, Tereza e NERI, Marcelo (Orgs.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, 2013. p. 305-326.
- SIMÕES, Armando. *Os Jovens que não estudam nem trabalham no Brasil e o Bolsa Família*. Brasília: MDS/SAGI. Estudo Técnico nº 15/2013.
- SOARES, S.; SOUZA, P.; OSÓRIO, R.; SILVEIRA, F. (2010) Os impactos do benefício do Programa Bolsa Família sobre a desigualdade e a pobreza. In: CASTRO, Jorge e MODESTO, Lúcia (Orgs.). *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafio*. Brasília: IPEA-MDS, 2010. v. 2, p. 25-52.
- THEODORO, Mário (Org.). *As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição*. Brasília: IPEA, 2008.

Resumo – Resúmen – Abstract**Programa Bolsa Família: proteção social e combate à pobreza no Brasil***Luciana Jaccoud*

A emergência da temática da pobreza e a disseminação dos programas de transferência condicionada de renda na América Latina foram largamente influenciadas por uma leitura residualista de proteção social, assentada no paradigma do desenvolvimento humano e no fortalecimento da responsabilidade individual em face das demandas de proteção social. Contudo, o processo de implementação consolidou desenhos distintos de programas, respondendo a trajetórias institucionais e a cenários políticos diferenciados. No Brasil, o Programa Bolsa Família foi implementado num contexto de adensada institucionalidade no campo social, tanto no que se refere à garantia de renda como aos serviços de educação e saúde. O artigo analisa o processo de implementação e progressiva universalização do PBF a partir de sua inserção no sistema brasileiro de proteção social e sua integração a programas e políticas, discutindo ainda tensões e dificuldades cujo enfrentamento permitirá avançar a agenda de enfrentamento à pobreza e à desigualdade social.

Palavras-chave: Bolsa Família; proteção social; equidade

Programa Bolsa Família: protección social y combate a la pobreza en Brasil*Luciana Jaccoud*

La emergencia de la temática de la pobreza y la diseminación de los programas de transferencia condicionada de renta en América Latina fueron ampliamente influidas por una lectura residualista de protección social, asentada en el paradigma del desarrollo humano y en el fortalecimiento de la responsabilidad individual frente a las demandas de protección social. Sin embargo, el proceso de implementación consolidó diseños distintos de programas, en respuesta a las trayectorias institucionales y a los escenarios políticos diferenciados. En Brasil, el Programa Bolsa Familia se implementó en un contexto de adensada institucionalidad en el campo social, tanto en lo que se refiere a la garantía de renta como a los servicios de educación y salud. En el artículo se analiza el proceso de implementación y universalización progresiva del PBF a partir de su inserción en el sistema brasileño de protección social y su integración a los programas y políticas, y se discute todavía tensiones y dificultades cuyo enfrentamiento permitirá el avance de la agenda de enfrentamiento a la pobreza y a la desigualdad social.

Palabras clave: Programa Bolsa Família; protección social; equidad

The Bolsa Família Program: social protection and reduction of poverty in Brazil*Luciana Jaccoud*

The emergence of the theme of poverty in the academic debate and the dissemination of income transfer programs in Latin America were largely influenced by a focal understanding of social protection, which rested on the paradigm of human development. Nevertheless, such programs were implemented in different ways, since they were influenced by different institutional paths and political scenarios. In Brazil, the Bolsa Família Program was implemented in a highly institutionalized social area, with the existence of both income transfer policies and public services of health and education. This paper analyzes the implementation process of the Bolsa

Família Program and its progressive universalization since its insertion in the Brazilian social protection system, addressing the challenges associated with the Program.

Keywords: Bolsa Família Program; social protection; social equity

Luciana Jaccoud

É doutora em sociologia pela École des Hautes Études en Sciences Sociales (França) e exerce o cargo de assessora especial do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Contato: luciana.jaccoud@mds.gov.br



Contribuições do Programa Bolsa Família para a gestão das políticas sociais

Elaine Cristina Lício

Introdução

Ao completar 10 anos em 2013, o Bolsa Família figura como principal programa de combate à pobreza e à desigualdade social no sistema de proteção social brasileiro, atuando por meio da transferência de renda articulada ao acesso aos serviços sociais básicos, na forma de condicionalidades. Em junho de 2013, o programa alcançava 13,7 milhões de famílias pobres, com um orçamento de cerca de 0,5% do PIB nacional.

A implementação do Programa Bolsa Família (PBF) tem mostrado muitas especificidades e evidenciado a emergência de diversas inovações no campo da gestão das políticas públicas, as quais, inclusive, se estendem aos sistemas responsáveis pela oferta dos serviços de saúde, educação e assistência social (LICIO *et al.*, 2011). Nesse aspecto, ressalta-se o modelo de gestão do programa, que depende fundamentalmente de uma forte coordenação federativa e intersetorial, a partir de mecanismos como o Cadastro Único e o Índice de Gestão Descentralizada (LINDERT *et al.*, 2007, BICHIR, 2011).

Abrucio (2011) considera que, no Governo Lula, a agenda da gestão pública foi conduzida pelas políticas públicas, citando como exemplo a forma de operação do PBF. É nesse sentido que este artigo se propõe a analisar o programa, de modo a destacar suas principais contribuições sob a perspectiva da organização do aparato estatal para o enfrentamento da pobreza e da desigualdade social.

Após reconstituir historicamente a trajetória das políticas de combate à pobreza no Brasil, apresentamos o modelo de gestão do Bolsa Família, destacando seus principais aspectos inovadores. Em seguida, especificamos suas contribuições mais importantes, como a reorientação do foco das demais políticas sociais para a população em situação de pobreza e o fortalecimento do federalismo cooperativo para implementação articulada das iniciativas voltadas para o seu público-alvo. Por fim, identificamos algumas oportunidades que o programa oferece para a gestão das políticas sociais.

Histórico do enfrentamento da pobreza no Brasil

Segundo Draibe (1994), a proteção social no Brasil estruturou-se entre as décadas de 1930 e 1970 de maneira centralizada e diretamente vinculada ao trabalho, com traços predominantemente conservadores e meritocráticos nos termos das tipologias internacionais. Tais características implicam corporativismo e clientelismo no acesso aos benefícios sociais, assim como exclusão e desigualdade social.

Até meados da década de 1990, o enfrentamento da pobreza se dava no âmbito da assistência social, sob o comando da Legião Brasileira de Assistência (LBA), que operava principalmente

a partir da transferência de recursos federais para entidades filantrópicas, as quais se encarregavam de oferecer bens e serviços aos pobres, segundo critérios próprios de atuação. Dada sua utilização política, Sposati e Falcão (1989) consideram que o legado institucional da LBA foi de frágil institucionalização de ações nos três níveis de governo, sobretudo nas esferas subnacionais. Embora a Constituição Federal de 1988 tenha previsto que a implementação da política de assistência social se daria por meio da descentralização político-administrativa, sua regulamentação por meio da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) só foi possível cinco anos depois, o que se explica em boa parte por se contrapor aos interesses dos atores preocupados em manter a forma de funcionamento clientelista e centralizada da LBA (BOSCHETTI, 2006).

Foi a partir de 1995, no Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), que o enfrentamento da pobreza ganhou diversificação a partir da definição de três estratégias principais: (1) criação do Programa Comunidade Solidária; (2) extinção da LBA; e (3) adoção de programas de transferência de renda condicionada. O Programa Comunidade Solidária consistiu na articulação de iniciativas do governo e da sociedade, tendo em vista o combate à fome e à miséria nos municípios mais pobres, sob um novo marco regulatório para atuação da sociedade na esfera pública, denominado Terceiro Setor. A extinção da LBA, por sua vez, iniciou um processo de transferência progressiva de recursos para os governos subnacionais, que passaram a atuar no apoio à implementação dos respectivos conselhos, fundos e planos de assistência social. Com isso, passou-se também a promover a regulamentação do Fundo Nacional de Assistência Social

(FNAS), assim como organizar a formulação da nova política nacional de assistência social. Já os programas de transferência de renda condicionada surgiram como uma inovação dos governos subnacionais¹, fruto do processo de fortalecimento desse nível de governo após a Constituição Federal de 1988. Inspirada nas iniciativas de Estados e Municípios, a nacionalização desses programas foi possível com o fortalecimento da União na gestão de políticas sociais na década de 1990, via medidas tributárias centralizadoras (ABRUCIO, 2005; LICIO *et al.*, 2011).

A partir de 1996, foram criados programas federais de transferência de renda voltados para crianças e adolescentes em situação de trabalho, como o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) e Agente Jovem. Também nesse período foi finalmente implementado o Benefício de Prestação Continuada (BPC), transferência de renda a idosos e deficientes prevista pela Constituição Federal oito anos antes. Em 1999, a União instituiu o Programa Federal de Renda Mínima Vinculado a Ações Socioeducativas, substituído em 2001 pelo Programa Bolsa Escola, sob coordenação do Ministério da Educação (MEC). Nesse mesmo ano, FHC passou a replicar os programas de transferência de renda em diversas outras políticas setoriais, como: o Bolsa Alimentação (2001), gerido pelo Ministério da Saúde (MS) e destinado a garantir alimentação para crianças carentes de até seis anos e para mulheres grávidas ou em fase de aleitamento; o Bolsa-Renda (2001), gerido pelo Ministério da Integração (MI), que visava a atender à população atingida pelos efeitos da estiagem na região do semiárido; e o Auxílio-Gás (2002), gerido pelo Ministério das Minas e Energia (MME), cujo objetivo era compensar as

famílias de baixa renda pelo fim do subsídio ao preço do gás de cozinha.

Observa-se que a preferência por iniciativas que transferem recursos federais diretamente para o cidadão diminuiu a intermediação dos governos subnacionais e da própria sociedade civil no tradicional modelo de enfrentamento da pobreza conduzido até então pelo Governo Federal (ALMEIDA, 2005; ABRUCIO, 2011; BICHIR, 2011). O surgimento desses

**“A primeira
inovação que
destacamos no modelo
de gestão
do programa consiste
nos respectivos
sistemas de
informações geridos
nacionalmente e
alimentados
pelos governos
subnacionais...”**

programas no rol das iniciativas federais de enfrentamento da pobreza deu-se em meio ao diagnóstico de baixo impacto das iniciativas anteriores, as quais se caracterizavam pela burocracia, clientelismo e baixa efetividade das ações realizadas por aqueles que operacionalizavam os programas, sejam eles do governo ou da sociedade.

Esse movimento foi acompanhado da constatação de uma mudança de concepção da sociedade e do governo em relação às causas da pobreza e legitimidade para recebimento de benefícios monetários. Aos poucos, a política de combate à pobreza foi deixando de ser vista como destinada unicamente aos incapazes para o trabalho (idosos, deficientes, vítimas de calamidades etc.), passando a ser merecida por outros segmentos vulneráveis da população com situação de precária inserção no mercado, vinculada, no entanto, a condicionais de acesso a serviços sociais, a título de redução da transmissão intergeracional da pobreza.

Embora o tema da pobreza não tenha conquistado espaço central na agenda do Governo FHC, foi nesse período que se promoveram mudanças significativas no arcabouço institucional do seu enfrentamento, incorporando o controle social na gestão das políticas, provendo novas fontes de financiamento², ampliando o público-alvo e as formas de intervenções estatais.

A eleição do Presidente Lula, em 2002, reforçou a agenda de combate à pobreza e fortaleceu a opção pelos programas de transferência de renda condicionada. A avaliação do novo governo foi de que, embora esses programas tivessem representado um avanço nas políticas sociais brasileiras, eles praticamente ignoraram a existência de programas similares conduzidos por Estados e Municípios, não conseguindo superar problemas tradicionais como: pulverização de recursos, elevado custo administrativo, superposições de públicos-alvo, competição entre instituições, ausência de coordenação e de perspectiva intersetorial (COHN e FONSECA, 2004).

Além de abranger o público-alvo dos principais programas de transferência de renda anteriores, o modelo de gestão do

PBF contempla tanto as peculiaridades federativas brasileiras, ao conjugar esforços dos três níveis de governo na sua implementação, quanto a intersetorialidade inerente a uma percepção multidimensional da pobreza, ao associar a transferência de renda ao acesso a serviços sociais de saúde, educação e assistência social na forma de condicionalidades.

Modelo de gestão do Programa Bolsa Família

Presente em todos os Estados, Distrito Federal e 5.570 Municípios brasileiros, o PBF prioriza o atendimento do público mais pobre, com renda mensal *per capita* de até R\$ 140, a partir da sua inclusão na base de dados do Cadastro Único. Seus beneficiários concentram-se fortemente na Região Nordeste (50,4%) e Sudeste (25,3%). Nas demais regiões, os percentuais são: 5,4% no Centro-oeste, 7,5% no Sul e 11,4% no Norte do País (BRASIL, 2013a).

O programa atua por meio de três dimensões – transferência de renda, acompanhamento de condicionalidades e articulação de programas complementares –, as quais se propõem a enfrentar aspectos multidimensionais da pobreza, garantindo, respectivamente, o acesso à renda, aos serviços sociais básicos e a ações de desenvolvimento das capacidades das famílias para superação da condição de vulnerabilidade.

O valor do benefício é definido de acordo com a composição familiar e respectiva renda *per capita*. Atualmente, conta com quatro tipos de benefícios³.

O programa prevê a vinculação do recebimento da transferência de renda ao cumprimento de condicionalidades nas áreas de saúde e educação, quais sejam: frequência escolar de 85% para crianças e

adolescentes entre 6 e 15 anos e de 75% para jovens de 16 e 17 anos; acompanhamento do calendário vacinal e do crescimento e desenvolvimento para crianças até 7 anos, do pré-natal para gestantes e puerpério. Tais compromissos são responsabilidades do poder público, pois se inserem em políticas definidas como direitos universais pela Constituição Federal de 1988.

Além do acompanhamento dos beneficiários do PBF aos serviços de educação e saúde, a gestão das condicionalidades inclui uma fase de repercussão do descumprimento sobre os benefícios, cujos efeitos vão desde a advertência à família, passando pelo bloqueio e pela suspensão do benefício, podendo chegar ao cancelamento. Além disso, o poder público deve identificar os motivos do não cumprimento das condicionalidades. A partir daí, são implementadas ações de acompanhamento das famílias em descumprimento, consideradas em situação de maior vulnerabilidade social. A família que encontra dificuldades em cumprir as condicionalidades deve, além de buscar orientações com o gestor municipal do programa, procurar os Centros de Referência da Assistência Social (Cras). O objetivo é auxiliá-la a superar as dificuldades enfrentadas.

O PBF articula ainda programas complementares, entendidos como ações que permitem às famílias o desenvolvimento de ativos ou capacidades geradoras de renda, possuindo papel fundamental para a efetiva superação da pobreza, ainda que sem assegurar sua inserção no mercado formal de trabalho. Nessa dimensão, todos os níveis de governo assumem o compromisso pela priorização e convergência desse tipo de programas para as famílias beneficiárias do Bolsa Família, a partir de articulação intersetorial. Atualmente, essa articulação consiste em um dos eixos de

atuação do Plano Brasil Sem Miséria, estratégia federal mais ampla de enfrentamento da pobreza que abrange, além do PBF, um conjunto de ações que promovem acesso a serviços públicos nas áreas de educação, saúde, assistência social, saneamento, energia elétrica e inclusão produtiva.

Outro ator importante na gestão do PBF é a Caixa Econômica Federal (Caixa), agente operador responsável pelo pagamento da transferência de renda diretamente às famílias beneficiárias, sem a intermediação das esferas subnacionais. A Caixa tem papel estratégico no desenvolvimento e manutenção do Cadastro Único e é responsável pela logística de benefícios, a qual envolve emissão e entrega dos cartões magnéticos, manutenção da rede de pagamentos e do sistema de gestão de benefícios operado pelos gestores do programa. Desempenha ainda papel importante no apoio aos Municípios, principalmente nas questões de ordem tecnológica que afetam seus sistemas de informação.

A gestão do PBF vem sendo construída a partir de um elevado grau de interface entre União e Municípios. Enquanto a União financia e regulamenta o programa, grande parte das ações operacionais de implementação está localizada no nível municipal. As famílias beneficiárias estão em todos os 5.570 Municípios e Distrito Federal, devendo ser atendidas e acompanhadas pelos órgãos locais. O cadastramento, a gestão de benefícios, assim como a prestação dos serviços básicos de saúde, educação e assistência social e a articulação de programas complementares ocorrem nos Municípios, a partir da oferta do poder local.

A interface com os governos estaduais, além de mais recente, é um pouco mais restrita. Os Estados participam da gestão

do PBF com a função de apoiar os Municípios com suporte tecnológico e capacitação, principalmente os menores e menos estruturados. Embora não atuem diretamente na execução do programa, a vocação dos governos estaduais para mobilização dos Municípios que estão no seu território, bem como para o monitoramento das ações realizadas, tem colocado esse nível de governo como um ator de grande relevância para o PBF, na medida em que apoia o trabalho de coordenação a cargo da União. Os Estados possuem ainda papel importante no acompanhamento das condicionalidades de educação, uma vez que boa parte das escolas públicas de ensino fundamental e médio pertence à rede estadual de ensino.

Inovações

Segundo Ana Vieira (2011), a tecnologia da informação constitui elemento essencial para o alcance dos resultados necessários ao cumprimento das metas do PBF. A primeira inovação que destacamos no modelo de gestão do programa consiste nos respectivos sistemas de informações geridos nacionalmente e alimentados pelos governos subnacionais, sobretudo pelos Municípios. Nesse sentido, destacamos: o Cadastro Único, que visa à identificação dos beneficiários e potenciais beneficiários; o Sistema de Benefícios (Sibec), cuja função é permitir que o gestor municipal execute ações de bloqueio, suspensão, cancelamento e reversão de benefícios; e os sistemas relacionados à gestão das condicionalidades – Sistema Presença, do MEC, e Bolsa Família na Saúde, do MS –, que possibilitam o registro do acompanhamento das condicionalidades do programa. Em seu conjunto, tais sistemas constituem mecanismos importantes de coordenação intra e intergovernamental, visto que

trazem informações territorializadas e individualizadas sobre as famílias, permitindo o acompanhamento da trajetória das mesmas sob aspectos socioeconômicos e o acesso aos serviços sociais de saúde e educação.

O enfrentamento da pobreza, em todas as suas dimensões, vem sendo potencializado pela articulação entre as informações sobre a situação socioeconômica das famílias do PBF contidas no Cadastro Único e aquelas sobre o atendimento dessas mesmas famílias no âmbito das políticas sociais articuladas. Isso é feito por meio do Sistema de Condicionalidades (Sicon), o qual atua mediante a interoperabilidade entre o Cadastro Único, Sibec e os sistemas da educação e da saúde, com grande volume de troca de informações das respectivas ações realizadas com o público do PBF nos três níveis de governo⁴.

Criado em 2008, o Sicon confere ao gestor municipal maior autonomia e responsabilidade na gestão de condicionalidades do PBF, permitindo, entre outras ações, realizar consultas sobre o histórico das famílias, obter relatórios analíticos com listas de famílias em situação de descumprimento, registrar decisões sobre os recursos dos beneficiários que discordarem dos efeitos decorrentes do descumprimento, acompanhar famílias nessa situação⁵ e, inclusive, suspender os efeitos do descumprimento sobre os seus benefícios (BRASIL, 2011).

Uma segunda inovação consiste no apoio financeiro aos governos subnacionais, a partir da gestão por resultados. Desde 2006, o MDS apoia financeiramente as atividades de gestão do PBF exercidas pelos Municípios, e, desde 2008, pelos Estados, com base no Índice de Gestão Descentralizada (IGD). Esse indicador, que varia de 0 a 1, mede quatro variáveis, duas

relativas ao cadastramento (qualidade e atualização) e duas relativas ao acompanhamento das condicionalidades (saúde e educação). Mensalmente, o MDS apura o IGD de cada ente federado e o multiplica pelo teto de recursos previsto para o mesmo, fixado segundo a quantidade de famílias pobres. Esse repasse é feito para as áreas de assistência social, mas os recursos também podem ser gastos pelas áreas de saúde e educação, desde que aplicados na gestão do PBF. No entanto, sua prestação de contas é feita pelos conselhos de assistência social. É significativa a soma transferida aos entes federados desde a criação do IGD, em 2006, na ordem de R\$ 2 bilhões a Municípios e Estados.

Uma terceira importante inovação do programa consiste no Fórum Intersetorial e Intergovernamental de Condicionalidades do PBF, o qual é integrado por representantes dos três níveis de governo nas áreas de saúde, educação e assistência social. Oficializada em 2009, a criação do fórum sinaliza não apenas o reconhecimento da necessidade de se avançar na articulação intersetorial para enfrentamento da pobreza, mas também a importância de se coordenar a União, Estados e Municípios para isso. Embora não pretenda substituir os espaços de negociação intergovernamental próprios dos três sistemas de políticas envolvidos na gestão das condicionalidades (saúde, educação e assistência social), o fórum busca apoiar o processo decisório do PBF, proporcionando uma abordagem coletiva e simultânea dos seus aspectos intersetoriais e federativos pelos agentes envolvidos na respectiva implementação.

Tais inovações têm contribuído para que o programa obtenha resultados positivos e uma crescente legitimação junto à sociedade e aos governos subnacionais, sendo inclusive apontado como um dos

responsáveis pela reeleição do Presidente Lula em 2006 (HUNTER e POWER, 2007; SOARES e TERRON, 2008; LICIO *et al.*, 2009). Entre os seus principais resultados, destacamos aqueles que lhe conferiram reconhecimento nacional e internacional, como a diminuição do clientelismo local nas políticas de combate à pobreza (ALMEIDA, 2005; ABRUCIO, 2011; BICHIR, 2011), o alto nível de focalização, além de uma efetiva contribuição para a redução da desigualdade

“... o programa não só evidencia as falhas da universalização da política, mas também especifica periodicamente nome e endereço das famílias com dificuldade de acesso aos seus direitos.”

social (PAES DE BARROS *et al.*, 2006; SOARES *et al.*, 2006; BRAUW *et al.*, 2010).

Contribuições para a gestão das políticas sociais

Embora o Brasil ainda se caracterize pelos altos índices de pobreza e desigualdade social, a abordagem desse problema

hoje é algo muito diferente do que uma década atrás, e, em grande parte, isso se deve ao Programa Bolsa Família.

Verificamos o declínio crescente da desigualdade social na última década, de forma a alcançar os menores patamares nos últimos 30 anos. Segundo Paes de Barros (2009), a partir de 2001 a renda dos mais pobres cresceu quase três vezes mais (8%) que a média nacional (2,7%) e quase quatro vezes mais que a renda dos mais ricos (1,5%). Nesse período, o percentual da população vivendo em condição de pobreza absoluta caiu de 17,4% para menos de 8,8%.

Para Neri (2010), embora a maior parte da responsabilidade por essa redução seja atribuída aos rendimentos do trabalho (66%), os programas de transferência de renda, capitaneados pelo Bolsa Família, contribuíram com 17% da mesma, proporção maior que a dos tradicionais benefícios previdenciários, cuja contribuição ficou na ordem de 15%. Segundo o autor, mesmo que possuam importância menor na renda das famílias em comparação aos rendimentos do trabalho, não deixa de ser impressionante que a contribuição desses programas para redução da pobreza e desigualdade seja visível.

Ainda que a dimensão da transferência de renda seja seu componente mais visível, o programa não a concebe como um fim em si, mas um meio para garantir o acesso aos serviços sociais básicos. Nesse sentido, ressaltamos que, para além do seu impacto direto na renda, o PBF tem um impacto importante de médio e longo prazo na redução da pobreza a partir da sua articulação com as demais políticas sociais. É dessa característica transversal que derivam suas principais contribuições para as políticas sociais, das quais identificamos duas principais. A primeira se refere ao fato de

que o PBF trouxe maior foco para as demais políticas sociais. A segunda diz respeito ao fortalecimento do federalismo cooperativo previsto pela Constituição Federal de 1988, a partir da articulação do programa com os sistemas de políticas públicas de saúde, educação e assistência social.

Maior foco na população pobre

Até a criação do PBF, as políticas de combate à pobreza eram caracterizadas pela excessiva fragmentação e baixa efetividade. Todavia, sobretudo a partir do Cadastro Único e dos sistemas relacionados à gestão das condicionalidades, o PBF vem conseguindo “organizar” as famílias mais pobres individual e territorialmente, disponibilizando aos três níveis de governo informações atualizadas sobre as respectivas condições socioeconômicas (habitação, saneamento, escolaridade, renda, trabalho etc.) e acesso aos serviços previstos como condicionalidades nas áreas de educação, saúde e assistência social.

O Cadastro Único conta com mais de 23 milhões de famílias de baixa renda, das quais 13,7 milhões integram o PBF. Em virtude das condicionalidades, um contingente de milhões de cidadãos deve periodicamente ser buscado pelas políticas de saúde, educação e assistência social de forma prioritária: aproximadamente 17,5 milhões de crianças e adolescentes do PBF com perfil de acompanhamento da frequência escolar; 6 milhões de crianças (até 7 anos) e 14 milhões de mulheres (de 14 a 44 anos) com perfil de acompanhamento das condicionalidades de saúde (BRASIL, 2013b).

O acompanhamento das condicionalidades tem apontado dificuldades de acesso às políticas universais por parte de determinadas famílias, cujos motivos

podem ser tanto decorrentes de falhas na oferta, como relativos às condições de vulnerabilidades vividas. No caso da educação, por exemplo, entre os principais motivos que levam à baixa frequência e ao descumprimento da condicionalidade, estão o abandono/desistência (15,1%) e a negligência dos pais (11,3%) (BRASIL, 2011). Portanto, o programa não só evidencia as falhas da universalização da política, mas também especifica periodicamente nome e endereço das famílias com dificuldade de acesso aos seus direitos. Esse diagnóstico “dinâmico” oferece um potencial enorme de intervenções do poder público no sentido do enfrentamento da pobreza e das múltiplas privações que a caracterizam.

Além disso, visto que as famílias em situação de descumprimento de condicionalidades são prioritárias para o acompanhamento dos serviços socioassistenciais oferecidos no Cras, o PBF em particular e o Cadastro Único de forma mais ampla têm servido de norte para a estruturação da oferta dos serviços previstos pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Da mesma forma, os programas de educação integral e alfabetização de jovens e adultos, e os programas de saúde bucal e voltados para a gestante têm adotado a inclusão no Cadastro e no PBF como um dos critérios de expansão dos seus serviços (BRASIL, 2011).

Fortalecimento do federalismo cooperativo

Outra contribuição do PBF consiste no fortalecimento do papel dos governos subnacionais para o enfrentamento da pobreza, sobretudo dos Municípios. Sua implementação vem valorizando cada vez mais a atuação cooperativa entre os entes federativos, tendo em vista a especificação dos papéis de cada nível de governo e a

criação de incentivos para atuação conjunta, a partir de estratégias de coordenação federativa (LÍCIO *et al.*, 2011).

Consideramos que a distribuição de responsabilidades entre os entes no federalismo brasileiro – no qual ficou destinado ao Governo Federal o poder de financiamento e regulamentação e, aos governos subnacionais, o poder de implementação – tem conduzido a um dilema que exige arranjos conciliadores: (1) da homogeneidade nacional requerida pelo Estado de Bem-estar; e (2) criação de condições de execução local compatíveis com a desigualdade social e heterogeneidade da capacidade institucional dos governos subnacionais.

A nacionalização dos programas de transferência de renda se deu sob um padrão hierarquizado de relações intergovernamentais, baseado na interface entre Governo Federal e beneficiários, com um papel secundário conferido aos governos subnacionais (ALMEIDA, 2005; AFONSO, 2006; ARRETICHE, 2007; FENWICK, 2009; BICHIR, 2011).

Diversos fatores explicam esse movimento, que também caracterizou a gestão inicial do PBF. A Constituição Federal de 1988 colocou o enfrentamento da pobreza como um dos objetivos da República, de competência comum a todos os entes federativos, sem, contudo, precisar como se daria a cooperação entre os níveis de governo para tanto. Além disso, o desenvolvimento das políticas de enfrentamento da pobreza anteriores ao PBF e, de forma mais específica, os programas de transferência de renda por ele unificados, tradicionalmente caracterizaram-se pela centralização e fragmentação. Outro fator consiste na constatação da frágil capacidade financeira, em geral, e baixa capacidade institucional da área de assistência social nos governos

municipais, a quem foi atribuída a tarefa de gestão do programa. No que diz respeito à engenharia operacional da política, destacamos o desenho federativo inicial concretizado pelo PBF, que pouco precisou o papel dos entes subnacionais, bem como a natureza da política de transferência de renda, que atua por meio da relação direta da União com os cidadãos para pagamento dos benefícios (LICIO, 2012).

Todavia, essas condições não permaneceram durante toda a trajetória do PBF. E é a partir dessa constatação que passamos a identificar um movimento de fortalecimento do federalismo cooperativo. A centralização característica da gestão inicial do PBF é apenas uma das ações dentro do jogo federativo, o qual também convive com vetores que conduzem à descentralização, de forma a demandar uma crescente coordenação federativa, como é o caso da implementação do programa, que vem dependendo cada vez mais dos Municípios.

O PBF passou por uma crise de legitimidade em seu primeiro ano de implementação por apresentar inúmeros problemas de focalização e baixa qualidade dos procedimentos realizados pelos governos subnacionais (VIEIRA, 2011). Essa crise colocou em questão o modelo federativo centralizado adotado até então, ao evidenciar uma baixa capacidade de coordenação federativa. Dessa forma, para alcançar seus objetivos nacionais, o programa constatou que não poderia prescindir de uma participação mais efetiva dos outros níveis de governo, em particular dos Municípios. Esse movimento se deu a partir da sua articulação intersetorial com os sistemas de políticas públicas de saúde, educação e, principalmente, de assistência social, contribuindo para uma mudança no arranjo federativo do programa, no sentido da cooperação intergovernamental (LICIO, 2012).

O modelo dos sistemas de políticas públicas, adotado com variações pelas políticas de saúde, educação e assistência social, orienta-se pela descentralização e implica repasses federais para financiamento da implementação subnacional, com cofinanciamento, repasses fundo a fundo e criação de espaços de deliberação intergovernamental, participação e controle social (FRANZESE, 2010). Essa lógica de atuação, que vem se mostrando positiva para a universalização da oferta de serviços, a princípio se chocaria com a perspectiva centralizadora da transferência de renda, evidenciando o dilema da implementação das políticas sociais no federalismo brasileiro. O PBF vem conseguindo lidar com esse dilema por meio de estratégias de coordenação federativa que induzem o fortalecimento dos governos subnacionais, de modo a melhorar o posicionamento desses entes no jogo federativo.

Num primeiro momento, essa atuação intersetorial privilegiou o SUAS, com vistas a criar condições de gestão que permitissem definir um *locus* institucional para o PBF em cada um dos entes federados; especificar a atribuição de cada ente federativo na gestão do programa; e melhorar a capacidade institucional dos Municípios, de modo a garantir a implementação das diretrizes nacionais no nível local. Foram três as principais estratégias de coordenação federativa adotadas nesse sentido: (1) pactuação federativa para integração de programas de transferência de renda dos governos subnacionais ao PBF; (2) formalização da adesão dos entes federados (Estados e Municípios) ao PBF, que, assim, assumem responsabilidades de implementação; e (3) apoio financeiro à gestão descentralizada, por meio do IGD (LICIO, 2012).

Aliás, em termos de coordenação federativa, a criação do IGD em 2006 foi o

grande diferencial do programa em relação aos programas anteriores, contribuindo para a alavancagem da capacidade institucional dos Municípios mais pobres, para os quais os recursos do PBF costumam ser mais importantes.

Os avanços na regulamentação do IGD, com elevação dos padrões mínimos de desempenho, vêm contemplando prazos de adequação dos Municípios aos novos parâmetros, além de não comprometer a estabilidade dos critérios que informam seu cálculo. A regularidade no repasse dos recursos, de forma ininterrupta desde a criação do IGD, ganhou credibilidade dos Municípios e passou a efetivamente orientar a atuação municipal no programa. Tal reconhecimento foi coroado em 2009 com a transformação dessa modalidade voluntária de transferência intergovernamental, baseada em portarias, em transferência obrigatória, baseada em lei⁶. O repasse de recursos de livre utilização para a gestão do PBF propiciou condições favoráveis de adequação do programa às especificidades locais, sobretudo por conta da flexibilidade para sua utilização e de um processo simplificado de prestação de contas. Para isso também contribuiu a disponibilidade de sistemas de informação, o que permitiu ampliar os poderes dos Municípios no exercício das suas atribuições e conferiu maior celeridade e confiabilidade às informações sobre a trajetória das famílias no programa.

Enfim, é com base nessas estratégias que o PBF tem conseguido alcançar seu público-alvo em todo o território nacional, mesmo com toda sua complexidade de gestão e desigualdades sociais e regionais do País. Parte do sucesso dessas estratégias, evidenciada pelas diversas avaliações positivas sobre seus resultados, deve-se ao fato de ter conseguido conciliar as dimensões intergovernamental e intersetorial da sua

coordenação no IGD. De forma mais incisiva, foram as estratégias de adesão e apoio financeiro à gestão descentralizada que contribuíram para ampliar a autonomia dos governos subnacionais, expandindo a legitimidade do programa junto a prefeitos e governadores.

Num segundo momento, a crescente articulação intergovernamental e intersetorial do PBF se fortaleceu na gestão das condicionalidades, no sentido de alcançar

“... em termos de coordenação federativa, a criação do IGD em 2006 foi o grande diferencial do programa em relação aos programas anteriores...”

um objetivo mais ousado, consubstanciado na articulação entre o benefício e a oferta de serviços sociais básicos.

Esses serviços são de responsabilidade dos governos subnacionais, sobretudo dos Municípios, o que confere crescente importância às atribuições desse nível de governo na gestão do programa. O ensino fundamental é de responsabilidade tanto dos

Estados quanto dos Municípios⁷. Já o ensino médio é de responsabilidade dos Estados. No desenho federativo do SUS, a execução dos serviços de atenção básica, que abrangem as condicionalidades do PBF, é de responsabilidade dos Municípios. Da mesma forma, a execução dos serviços socioassistenciais é de competência municipal.

Adicionalmente, contribui para nosso argumento a favor do fortalecimento do federalismo cooperativo constatar a priorização dos beneficiários do PBF em normativos próprios das políticas setoriais, pactuados nas suas respectivas instâncias de negociação federativa. Isso ocorreu no Pacto pela Vida, que define as principais políticas e metas pactuadas pelas três esferas de governo para o território nacional na saúde⁸; no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, que visa à melhoria da educação básica⁹; e no Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda, que prevê que as famílias em situação de descumprimento de condicionalidades integrem o público prioritário para o acompanhamento realizado pelos Cras¹⁰.

Diante disso, sintetizamos três principais variáveis que favoreceram essa maior intergovernamentalidade do programa: (1) o poder de implementação dos governos subnacionais; (2) a intersectorialidade presente na natureza do programa, sobretudo na dimensão das condicionalidades; e (3) a articulação com os sistemas de políticas públicas decorrentes dessa característica intersetorial.

Diante do dilema federativo de implementação das políticas nacionais do federalismo brasileiro, a resposta do PBF não foi centralizar ainda mais, mas sim articular-se ao SUAS, que já existia

enquanto diretriz da política de assistência social, mas que ainda não tinha se estruturado nacionalmente. Essa articulação se estendeu aos sistemas de políticas da educação e da saúde e, ao mesmo tempo, ampliou a capacidade de coordenação do Governo Federal, valorizando o poder de implementação dos governos subnacionais e contribuindo para o fortalecimento da cooperação federativa, de modo a conferir maior eficiência, eficácia e efetividade ao aparato estatal de enfrentamento da pobreza.

Desafios para a ampliação do acesso da população pobre às políticas sociais universais

O PBF abriu diversas frentes de enfrentamento da pobreza. Neste artigo destacamos, sobretudo, sua articulação com os sistemas de políticas sociais universais, que, embora tenha avançado bastante desde a sua criação, apresenta diferentes resultados e desafios conforme a política analisada.

Para além de assegurar que a oferta dos serviços de educação, saúde e assistência social chegue de fato aos beneficiários do PBF no Município, um grande desafio comum aos três sistemas consiste na necessidade de se elevar os indicadores de registro do acompanhamento do acesso das famílias aos respectivos serviços. No caso da educação, estima-se que haja em torno de 1,7 milhões de crianças e adolescentes não localizados no acompanhamento da frequência escolar. No caso da saúde, calcula-se que cerca de 3,2 milhões de famílias não foram encontradas pelo poder público municipal, no sentido de verificar seu efetivo acesso aos serviços de saúde materno-infantil. No caso da assistência social, 9.952 famílias já estão em período

de atenção¹¹ para fins de acompanhamento familiar (BRASIL, 2013b).

Uma das maiores dificuldades para o aumento do registro do acompanhamento das condicionalidades hoje está na complexidade que envolve a oferta dos serviços, sobretudo nas áreas de saúde e assistência social (BICHR, 2011). Enquanto na educação é a criança que costuma ir à escola regularmente, as demais áreas possuem uma forma mista de atuar, tanto por meio de visitas domiciliares quanto pelo atendimento em unidades locais (Unidade Básica de Saúde e Centro de Referência da Assistência Social). No caso da saúde, isso é ainda mais complicado, pois o acompanhamento das condicionalidades é um processo feito posteriormente, em momento diverso da oferta dos serviços.

Isso evidencia um tema ainda controverso entre as políticas setoriais, de que, embora se tenha avançado muito na sua universalização, elas ainda têm dificuldade de alcançar a população mais pobre (CURRALERO, 2012).

Dada a lógica de acompanhamento individualizado nos sistemas de informação que orientam sua gestão, o PBF materializa as falhas de universalização das políticas sociais sem, no entanto, prover instrumentos para que esse problema seja resolvido. De fato, isso está além da sua responsabilidade, sobretudo nos casos de falhas de oferta de serviços de saúde e educação, que operam em setores independentes. Todavia, tendo em vista que o PBF atua no campo da assistência social, tanto quanto o SUAS, consideramos que o

programa tem potencial de contribuir, mais do que vem fazendo atualmente, para a universalização do acesso aos serviços socioassistenciais. Para isso, precisa rever suas estratégias de coordenação federativa e envolver mais os Estados e Municípios, a partir das próprias estruturas de representação dos mesmos na Comissão Intergestora Tripartite (CIT) do SUAS.

Em suma, dada a persistência de um contingente razoável de beneficiários a serem acompanhados nas políticas de saúde, educação e assistência social, as estratégias até então adotadas ainda não se mostraram suficientes para alcançar articulação plena entre a oferta dos serviços sociais básicos e o benefício do PBF.

Todavia, na dimensão das condicionalidades, o PBF conseguiu, em alguma medida, adentrar os protocolos, pactos e compromissos federativos negociados nas respectivas instâncias intergovernamentais de deliberação de cada sistema de política pública articulado. Além disso, vem conseguindo montar redes de gestores dos três níveis de governo para sua implementação no âmbito das três políticas, ainda que com diferentes níveis de mobilização e consolidação. Esses são avanços significativos em termos de organização do aparato estatal para enfrentamento da pobreza, sobretudo se considerarmos a complexidade que envolve a gestão de políticas sociais transversais em contextos federativos marcados por desigualdades regionais, como é o caso brasileiro.

(Artigo recebido em julho de 2013. Versão final em setembro de 2013).

Notas

¹ As primeiras iniciativas surgiram em 1995, no Município de Campinas e no Distrito Federal. No final de 1996, havia cerca de 80 iniciativas municipais e estaduais de programas de transferência de renda condicionada em funcionamento no Brasil, todas com financiamento exclusivo dos entes federativos que as criaram (DRAIBE *et al.*, 1998). Segundo Silva *et al.* (2008), apenas Municípios e Estados mais desenvolvidos apresentavam condições financeiras de manter esses programas sem auxílio externo.

² Como o Fundo Constitucional de Combate e Erradicação da Pobreza, instituído pela Emenda Constitucional nº 31, de 14 de dezembro de 2000.

³ Benefício Básico: o valor repassado mensalmente é de R\$ 70 e é concedido às famílias com renda mensal de até R\$ 70 *per capita*, mesmo não tendo crianças, adolescentes, jovens, gestantes ou nutrizes.

Benefício Variável: o valor é de R\$ 32 e é concedido às famílias com renda mensal de até R\$ 140,00 *per capita*, desde que tenham crianças, adolescentes de até 15 anos, gestantes e/ou nutrizes. Cada família pode receber até cinco Benefícios Variáveis, ou seja, até R\$ 160.

Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ): é concedido valor de R\$ 38 a todas as famílias que tenham adolescentes de 16 e 17 anos frequentando a escola. Cada família pode receber até dois BVJ.

Benefício para Superação da Extrema Pobreza (BSP): pago às famílias que, mesmo recebendo os benefícios financeiros do PBF, continuam em situação de pobreza extrema (renda *per capita* mensal de até R\$ 70). O valor do benefício correspondente ao necessário para que a família supere os R\$ 70 mensais por pessoa.

⁴ O Sicon também traz informações georreferenciadas sobre escolas, postos de saúde e Cras.

⁵ As famílias com benefício em fase de suspensão e acompanhamento familiar registrado no Sicon entram em “Período de Atenção”. Essas famílias devem ter atenção especial do poder público no período de 12 meses, para que voltem a acessar os serviços de educação e de saúde.

⁶ Portaria GM/MDS nº 148/2006 e adequações. Lei nº 12.058/2009.

⁷ Há variações na proporção de oferta de vagas estaduais e municipais para cada nível de ensino, de forma que, em alguns Estados, o ensino fundamental é mais municipalizado do que em outros.

⁸ Portaria nº 325/GM, de 21 de fevereiro de 2008.

⁹ Decreto nº 6094/2007.

¹⁰ Resolução CIT/SUAS nº 7, de 10 de setembro de 2009.

¹¹ Muito próximas, portanto, de perder seu benefício caso reiterem esse descumprimento.

Referências bibliográficas

- ABRUCIO, F. Três agendas, seus resultados e um desafio: balanço recente da administração pública federal brasileira. *Desigualdade & Diversidade – Dossiê Especial*, segundo semestre de 2011, pp. 119-142.
- AFONSO, J. R. R. Novos desafios à descentralização fiscal no Brasil: as políticas sociais e as de transferências de renda. In: *Seminário Regional de Política Fiscal*, 18, 2006, Santiago. Santiago: Cepal/Ilpes, 2006.
- ALMEIDA, M. H. T. Recentralizando a federação? *Revista de Sociologia e Política*, n. 24, p. 29-40, 2005.
- ARRETICHE, M. *A centralização no Estado Federativo Brasileiro*. (Tese Livre Docência). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Departamento de Ciência Política. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.
- BICHR, R. M. *Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família*. (Tese de Doutorado). Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.
- BOSCHETTI, I. *Seguridade Social e Trabalho: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil*. Brasília: Editora UNB, 2006.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc). *Sobre a contribuição da gestão de condicionalidades do Programa Bolsa Família para a erradicação da extrema pobreza*. Nota Técnica. Brasília, 2011.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc). *Perfil das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família – 2011*. Brasília, 2013a.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc). *Boletim Decon – Informativo do Departamento de Condicionalidades*. N. 4. Brasília, Maio 2013b.
- BRAUW, A.; GILLIGAN, D. O.; HODDINOTT, J.; ROY, S. *The Impact of Bolsa Familia on Child, Maternal, and Household Welfare*. International Food Policy Research Institute. Washington, DC. 2010.
- COHN, A. Fonseca, A. O Bolsa Família e a questão social. *Teoria e Debate*, São Paulo, n. 57, março/abril. 2004.
- CURRALERO, C. R. B. *O enfrentamento da pobreza como desafio para as políticas sociais no Brasil: uma análise a partir do Programa Bolsa Família*. Tese (doutorado). Instituto de Economia. Universidade Estadual de Campinas, 2012.
- DRAIBE, S. M. As políticas sociais do regime militar brasileiro: 1964-84. In: SOARES, G. A. D.; D'ARAÚJO, M. C. (Ed). *21 anos de regime militar: balanços e perspectivas*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, p. 271-306, 1994.
- DRAIBE, S. FONSECA, A. M. E MONTALI, L. Programas de Renda Mínima para Famílias Carentes: levantamento das experiências e metodologia de avaliação. *Garantia de Renda Mínima: ensaios e propostas*. IPEA. Brasília, 1998.

- FRANZESE, C. *Federalismo Cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos Sistemas de Políticas Públicas*. (Tese de Doutorado). Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2010.
- FENWICK, T. B. Avoiding Governors: The success of Bolsa Família. *Latin American Research Review*, v. 44, n. 1, p.102-131, 2009.
- LICIO, E. C.; MESQUITA, C. S. E CURRALERO, C. B. Desafios para a coordenação intergovernamental do Programa Bolsa Família. *RAE*, São Paulo, v. 51, n. 5, 458-470, 2011.
- LICIO, E. C.; CASTRO, H. e RENNÓ, L. Bolsa Família e voto na eleição presidencial de 2006: em busca do elo perdido. *Opinião Pública*, v. 15, p. 31-54. 2009.
- LICIO, E. C. 2012. *Para além da recentralização: os caminhos da coordenação federativa do Programa Bolsa Família (2003-2010)*. Tese (doutorado). Instituto de Ciências Humanas – IH. Departamento de Serviço Social. Programa de Pós-Graduação em Política Social. Universidade de Brasília – Unb, 2012.
- LINDERT, K. et al. The Nuts and Bolts of Brazil's Bolsa Família Program: Implementing Conditional Cash Transfers in a Decentralized Context: World Bank. *Social Protection Discussion Paper*, nº 709, 2007.
- NERI, M. C. *A nova classe média: o lado brilhante dos pobres*. Rio de Janeiro: FGV/CPS, 2010.
- PAES DE BARROS, R. P.; CARVALHO, M.; FRANCO, S. e MENDONÇA, R. Uma análise das principais causas da queda recente na desigualdade de renda brasileira. *Econômica*, v.8, n. 1. p. 55-81, Jun. 2006.
- PAES DE BARROS, R. P. *Sobre a Evolução Recente da Pobreza e da Desigualdade*. Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA). 2009.
- SILVA, M. O.; YASBEK, M. C.; DI GIOVANNI, G. *A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda*. São Paulo: Cortez, 3ª edição, 2008.
- SOARES, F. V; SOARES, S.; MEDEIROS, M e OSÓRIO, R. G. *Programas de Transferência de Renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade*. Texto para Discussão nº 1228. Ipea. Brasília, 2006.
- SOARES, G. A. D.; TERRON, S. L. Dois Lulas: a geografia eleitoral da reeleição (explorando conceitos, métodos e técnicas de análise geoespacial). *Opinião Pública*, v.14, p. 269-301. 2008.
- VIEIRA, A. M. M. *A multiestratégia de implementação do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único no período 2005 a 2007*. (Dissertação de Mestrado). Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca. ENSP/FIOCRUZ. Rio de Janeiro, 2011.

Resumo – Resumen – Abstract**Contribuições do Programa Bolsa Família para a gestão das políticas sociais***Elaine Cristina Lício*

O artigo destaca as principais contribuições do Programa Bolsa Família para a gestão das políticas sociais brasileiras, sob a perspectiva da organização do aparato estatal para o enfrentamento da pobreza e da desigualdade social. Após reconstituir historicamente a trajetória das políticas de combate à pobreza, apresenta o modelo de gestão do programa, destacando seus principais aspectos inovadores. Em seguida, especifica suas contribuições mais importantes, como o maior foco na população pobre e o fortalecimento do federalismo cooperativo para implementação articulada das iniciativas voltadas às pessoas em situação de pobreza. Por fim, identifica alguns desafios que permanecem para o programa, no que se refere à ampliação do acesso da população pobre às políticas sociais universais.

Palavras-chave: federalismo; intersectorialidade; políticas sociais

Contribuciones del Programa Bolsa Família para la gestión de las políticas sociales brasileñas*Elaine Cristina Lício*

El artículo destaca las principales contribuciones del Programa Bolsa Família para la gestión de las políticas sociales brasileñas desde la perspectiva de la organización del aparato estatal para combatir la pobreza y la desigualdad social. Después de la reconstrucción de la trayectoria histórica de las políticas de lucha contra la pobreza, se presenta el modelo de gestión del programa, destacando sus principales aspectos innovadores. A continuación, especifica sus contribuciones más importantes, como centrarse en los pobres y el fortalecimiento del federalismo cooperativo articulado para la implementación de las iniciativas a las personas en situación de pobreza. Finalmente, identifica algunos de los retos pendientes para el programa relacionados con el aumento del acceso de los pobres a las políticas sociales universales.

Palabras clave: federalismo; intersectorialidad; políticas sociales

Contributions of the Bolsa Família Program for the management of Brazilian social policies*Elaine Cristina Lício*

The article highlights the main contributions of the Bolsa Família Program for the management of Brazilian social policies from the perspective of the organization of the state to combat poverty and social inequality. After historically reconstruct the trajectory of policies to combat poverty, presents the management model of the program, highlighting its main innovative aspects. Then specifies his most important contributions, as focus on the poor and strengthening of cooperative federalism articulated for implementation of initiatives to people in poverty situation. Finally, it identifies some of the challenges that remain for the program in order to increase poor people access to universal social policies.

Keywords: federalism; intersectoriality; social policies

Elaine Cristina Lício

É doutora em política social pela Universidade de Brasília (UnB) e integrante da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG), em exercício no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Contato: elaine.licio@gmail.com

Mecanismos da construção federal da intersetorialidade no Programa Bolsa Família: o papel das burocracias

Lucas Ambrózio Lopes da Silva

Introdução

As recentes políticas de desenvolvimento social promovidas no Brasil são marcadas por grandes desafios, e têm tensionado a estrutura estatal a responder segundo novos arranjos, exigindo processos de experimentação institucional e novas formas de coordenação entre os setores governamentais (SILVA, 2011). Esse contexto é marcado pela constatação de que a intersetorialidade tem sido disseminada como uma tarefa compartilhada entre os governos nacionais e subnacionais. Isso possibilita novas formas de coordenação governamental, com a finalidade de integração dos serviços públicos, ofertando políticas públicas que consigam atacar problemas estruturais, como é a questão da pobreza.

O objetivo deste artigo é descrever e analisar os mecanismos pelos quais a intersetorialidade é construída no Programa Bolsa Família (PBF) no nível federal. Embora a tarefa de conferir intersetorialidade ao programa seja compartilhada entre União e Municípios, principalmente, este trabalho enfocará a dinâmica de

ação do Governo Federal, procurando entender como este tem construído suas estratégias de intersetorialidade. Partimos do pressuposto de que a literatura apresenta um importante acúmulo analítico da intersetorialidade no Programa Bolsa Família, compreendendo seus programas complementares e a atuação dos Municípios (CARNEIRO *et al.*, 2010; NAVARRO 2011; QUINHÕES e FAVA, 2010). No entanto, faltam estudos que entendam o processo de construção incremental dessa intersetorialidade, incluindo os trabalhos dos ministérios do Executivo Federal e o papel dos fluxos de poder e de engajamento das burocracias federais.

A hipótese levantada é de que o PBF construiu em nível federal importantes mecanismos de intersetorialidade, orientados por processos de alta concentração de recursos políticos e técnicos. Esses mecanismos, combinados de maneira estratégica, fariam da coordenação intersetorial exercida no PBF um caso significativo de alto grau de intersetorialidade. Assim, busca-se trazer luz sobre perguntas do tipo: quais foram os mecanismos de intersetorialidade desenvolvidos para o PBF no Governo Federal? Qual o papel das lideranças políticas e dos fluxos de poder? Qual foi a estratégia burocrática adotada? Qual o papel exercido pelos burocratas responsáveis pelo PBF?

Utilizou-se como uma das técnicas de pesquisa adotadas a análise documental: de leis, diretrizes, relatórios, dados do sistema de condicionalidades, bem como das portarias interministeriais e normas operacionais. A partir desse levantamento, pode-se ter um importante dimensionamento dos instrumentos institucionais formais de construção da intersetorialidade, insuficiente, no entanto, para se entender a materialização e operação das dinâmicas

informais que impactam nas formas e forças da intersetorialidade alcançada.

Foi com o intuito de complementar a análise das dinâmicas operacionais e informais que utilizamos a técnica de entrevistas qualitativas. Foram entrevistados representantes de diversas áreas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Entrevistamos seis dirigentes envolvidos no PBF, representando a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc/MDS), bem como os seus quatro departamentos, além da Secretaria Extraordinária de Combate à Extrema Pobreza (SESEP/MDS). As perguntas realizadas foram sobre temas relativos à materialização da construção da intersetorialidade, a oposição entre dinâmica formal e informal, o papel das lideranças e dos fluxos de poder, além de deixar espaço para que o entrevistado pudesse destacar os elementos que julgasse mais significativos para a construção de um ambiente de coordenação intersetorial. Tal análise foi feita tomando as declarações dos entrevistados e cotejando-as com a literatura sobre burocracia e política e com dados e informações coletados na pesquisa documental.

Ao longo do artigo, apresentar-se-ão mecanismos organizacionais e estratégias políticas mobilizados com distintas consequências sobre o grau da intersetorialidade construída. Assim, fica nítido que a atuação do Governo Federal, no que diz respeito ao tema, vai muito além da formulação e do lançamento das diretrizes para o programa. A construção da intersetorialidade teria contado, principalmente, com importantes mecanismos de politização e empoderamento da burocracia, o que fez emergir o protagonismo de uma burocracia de nível médio (ou intermediário), com alta qualificação técnica e com

importantes capacidades de articulação, seja com outros burocratas, seja com o corpo político.

Não há como ir adiante sem lançar mão das problemáticas ao redor da intersetorialidade e esclarecer o que entendemos como tal. Cunill Grau (2005) argumenta acerca de duas problemáticas existentes nos estudos sobre intersetorialidade, com base na origem da justificativa proposta por eles (mais política ou mais técnica). A premissa mais política é a de que a integração entre setores possibilita a busca de soluções integrais aos problemas sociais e se traduz na ideia de que todas as políticas públicas que persigam estratégias globais de desenvolvimento, como a melhoria da qualidade de vida da população, devem ser planejadas e executadas intersetorialmente. Já a premissa mais técnica concentra seu foco sobre a análise da eficiência, afirmando que a integração entre os setores permite que as diferenças entre eles possam ser usadas produtivamente no enfrentamento dos problemas sociais, por criar melhores soluções que a setorialidade, já que permite compartilhar os recursos (não somente econômicos, mas das mais distintas ordens) que são próprios de cada setor. Desse modo a intersetorialidade ganha destaque para se superar o que Martins (2005) descreve como sendo a existência de uma “teoria da fragmentação” no que diz respeito à formulação/implementação das políticas públicas.

O conceito utilizado neste trabalho levou em conta a análise tanto de trabalhos que envolvem a temática da intersetorialidade, como de trabalhos que desenvolvem a problemática em torno da coordenação governamental, forjando um novo conceito a partir da junção desses dois âmbitos de estudo (BAKVIS, 2004; BOURGAULT, 2002; CARNEIRO, 2010; CUNILL

GRAU, 2005; GUIRADO, 2008; MARTINS, 2005; PETERS, 1998; REPETTO, 2009; SERRA, 2004). O conceito aqui utilizado de intersetorialidade é:

(...) conjunto de desenhos formais e práticas que conferem sinergia e complementaridade entre as diversas áreas específicas das políticas sociais, como assistência social, educação, saúde, etc, bem como entre os diversos

“... uma parte significativa da construção da intersetorialidade no PBF diz respeito à busca por tornar efetivo o acompanhamento das condicionalidades ...”

setores engajados na produção das políticas públicas (como o administrativo, o orçamentário, o de planejamento, de recursos humanos, etc.) (SILVA, 2011, p.2).

Recentemente as políticas de desenvolvimento social no Brasil têm emergido articulando as estratégias de desenvolvimento

com as políticas sociais. Tal orientação trouxe fortes desafios para o Estado brasileiro. O Programa Bolsa Família sintetizaria essa nova tendência e essa nova forma com que o Estado tem atuado para dar maior dinamismo às políticas públicas, calcada na criação de órgãos que perseguem claros objetivos de políticas sociais e diminuição de desigualdades, e que têm na coordenação intersectorial uma de suas missões mais fundamentais¹. A intersectorialidade seria um princípio emergente, dadas as orientações políticas recentes e o cenário de grande fragmentação da atuação estatal e de suas instituições, que leva a um conjunto desarticulado de políticas públicas. A intersectorialidade é, pois, um princípio tão necessário como emergente para esse processo de convergência das estratégias econômicas e sociais (SILVA, 2013). Ela é, também, um dos princípios do PBF, constituindo-se, fortemente, em relação às condicionalidades do programa e dos programas complementares, pressupondo um compromisso entre Estado e sociedade para a ampliação da oferta e acesso a serviços públicos.

O Programa Bolsa Família foi criado em 2003, a partir da unificação dos programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás, como forma de implementação de um corpo de políticas sociais altamente distributivas e focalizadas (CARNEIRO, 2010; NERI, 2008). É um programa de transferência direta de renda com condicionalidades de educação, saúde e assistência social. Os valores transferidos são definidos com base na renda mensal *per capita* da família e também no número de crianças e adolescentes até 17 anos. O Cadastro Único é um dos instrumentos de gestão do programa que possibilita o cadastro e acompanhamento das famílias inscritas no programa.

O Cadastro Único foi criado no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, muito embora ainda sem a unificação dos sistemas, e tinha um cenário de ações sobrepostas e fragmentadas como obstáculo. Naquele período, o cadastro era fortemente restrito ao Programa Bolsa Escola e era gerenciado pelo Ministério da Educação. Hoje o Cadastro Único gerencia de maneira descentralizada diversas informações socioeconômicas das famílias inscritas, sendo utilizado para inúmeros programas dos governos federal, estaduais e municipais e indo além das famílias do PBF. São mais de 25 milhões de famílias inscritas, sendo um grande censo da pobreza no Brasil. É, portanto, *per se* um importante mecanismo de intersectorialidade, constituindo-se como o grande corpo de tecnologia de informação que sustenta e potencializa as ações intersectoriais.

A construção federal da intersectorialidade no PBF

Uma das características centrais do PBF é a forte articulação federativa que ele demanda, dada a sua missão: ser um programa nacional que consiga transferir renda e gerir suas condicionalidades em todas as localidades, por mais distantes que sejam. Como modo de gerar um mecanismo de incentivo à cooperação com Estados e Municípios, foram criados diversos mecanismos, como o Índice de Gestão Descentralizada – IGD (BICHIR 2011), que transfere recursos aos Estados e Municípios mediante o cumprimento de alguns quesitos e o alcance de diversos parâmetros. Assim, uma boa parte das diretrizes e decisões tomadas em nível federal tem grande impacto sobre os entes federativos, tanto diretamente quanto indiretamente, induzindo-os a alcançarem determinados

indicadores. Não entraremos aqui nas discussões sobre os impactos dos mecanismos de coordenação federativa envolvidos no PBF, que não são consenso na literatura, nem são o objeto deste artigo.

Para além dos referidos impasses sobre o impacto dos arranjos federativos construídos no PBF, é consenso que nesse programa o Governo Federal teve um forte papel de transformação da forma de atuação local e desenvolveu mecanismos institucionais para assegurar um forte poder de agenda e de planejamento do programa. Sendo assim, o que se passa no Governo Federal, embora seja insuficiente para entender ou explicar as características da implementação do programa por todo o território nacional, é importante para entendermos os elementos políticos centrais e as estratégias de coordenação experimentadas desde a formulação da política. Lançar luz sobre os mecanismos formais, a dinâmica dos fluxos de poder e a atuação das burocracias federais de Brasília (muitas vezes invisíveis numa política tão capilarizada pelo território nacional), no processo de construção de intersetorialidade, é tão revelador quanto instigante.

Para melhor entender tais processos, devem ser apresentados outros mecanismos que geram intersetorialidade no PBF. Além dos mecanismos que serão analisados adiante, pode-se destacar o papel do Cadastro Único e dos programas complementares ao PBF, geridos tanto pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), quanto por outros ministérios. De fato, o Cadastro Único tem ampliado a capacidade de diálogo e coordenação do PBF com outros programas de outras áreas, principalmente com a criação do Plano Brasil Sem Miséria (PBSM) em 2011. Assim, o PBF passa a

assumir o papel de eixo central da política de combate à miséria e o MDS passa a coordenar ações de diversos setores, envolvendo mais de oito ministérios.

No caso do PBF, também não se pode deixar de mencionar a intersetorialidade que advém das condicionalidades, fundamentalmente de educação e saúde. Já a condicionalidade de assistência social, criada, posteriormente, a partir da incorporação do antigo Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), e que diz respeito ao acompanhamento das famílias com alta vulnerabilidade ao trabalho infantil, não é um consenso, já que o seu acompanhamento ainda não é uma prática sistemática, não constando sequer no Sistema de Condicionalidades do Programa Bolsa Família (Sicon). Desse modo, uma parte significativa da construção da intersetorialidade no PBF diz respeito à busca por tornar efetivo o acompanhamento das condicionalidades, envolvendo mecanismos de coordenação com a política de inclusão escolar e com a política de atenção básica em saúde.

Formalmente, um dos mecanismos de coordenação intersetorial, criados já na lei que instituiu o PBF (Lei nº 10.832/04), era um órgão colegiado, denominado Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família, com a finalidade de formular e integrar políticas públicas. No entanto, como mostrado em Silva (2013), mecanismos desse tipo, por envolverem diretamente o alto escalão ministerial, embora sejam importantes instrumentos para a geração política de consenso e de estabelecimento de prioridades, são incapazes de dar materialidade à intersetorialidade. Em outras palavras, reuniões pontuais dos altos escalões ministeriais não garantem a construção da intersetorialidade, propriamente dita. É necessário que a missão de

construção da intersetorialidade seja difundida pelas organizações e assumida por seus membros. Tal missão remete, assim, à importância de entender os mecanismos de delegação de poder, capacidade de liderança técnica e política e nível de engajamento da burocracia com as prioridades políticas deste tipo de agenda: de coordenação e de temática de política pública (aqui entendida como capacidade de politização da burocracia).

O papel da delegação central, da importância da temática e de mecanismos de politização

O conceito de politização da burocracia, utilizado neste artigo, difere dos normalmente empregados nos trabalhos acadêmicos nacionais, que em geral associam essa prática com um processo de utilização dos cargos de livre provimento para a nomeação de membros do partido político presidencial ou a ele associados (D'ARAÚJO, 2013), característica, com alguma frequência, apontada como negativa. Entende-se, aqui, politização da burocracia como o processo de engajar a burocracia com as causas e temas prioritários da agenda governamental, processo no qual as burocracias são empoderadas, já que são envolvidas para além da atuação técnica, atuando politicamente e com forte interlocução com os políticos. Essa característica não só é desejável, como já é uma realidade em algumas burocracias de países da OCDE (ABERBACH, PUTNAN e ROCKMAN, 1981), quebrando a velha dicotomia entre burocracia e política. Dessa forma, deve-se pensar não em uma burocracia, mas em tipos de burocracia, com diferentes combinações de capacidade técnica e política.

O engajamento de todos os órgãos envolvidos em atividades de articulação

intersetorial é essencial para o sucesso das relações de cooperação estabelecidas. Na administração pública, o corpo político é o grande responsável pela priorização do tema e sua disseminação por todo o governo. É uma atividade que exige liderança política e capacidade de percepção da importância da temática. Dadas algumas características inerentes à burocracia estatal, essa ação de engajamento e politização das equipes de trabalho não é atividade trivial e não demanda somente autoridade formal, sendo necessária uma grande coesão tanto para o comprometimento, quanto para a execução das atividades intersetoriais.

Vemos, no caso do PBF, uma importante atuação presidencial no sentido de disseminação da importância das políticas de combate à pobreza. Tal relação ficou evidente em diversas entrevistas. Já em sua campanha presidencial de 2002, Lula insistia em chamar a atenção da opinião pública para o problema da fome e da pobreza, e para a necessidade de enfrentá-lo mediante políticas públicas fortes, articuladas e inovadoras. Essa habilidade em despertar o interesse da sociedade e disseminar a temática foi importante e conseguiu repercutir no interior do governo e das burocracias governamentais. Cada vez mais a temática passou da elite política dirigente para os demais níveis hierárquicos da administração pública. A capacidade de mobilização popular de Lula transformou-se em capacidade de politização da burocracia quando de sua chegada à Presidência. Politização nesse caso significa que “os funcionários públicos começam a assumir tarefas que anteriormente (e formalmente) poderiam ter sido consideradas políticas”²² (PETERS e PIERRE, 2004, p. 3). Essa capacidade de politização da burocracia seria crucial para o envolvimento dos ministérios com a temática do desenvolvimento social

e a missão da intersetorialidade, principalmente em um contexto de chegada do PT no governo pela primeira vez. Nesse contexto a burocracia representaria, em tese, um obstáculo para novas orientações de trabalho e de políticas públicas.

O compromisso de burocratas com os valores e interesses da área política é geralmente visto como apenas mais um motivo para as dificuldades com as quais os ministros se deparam ao tentar gerenciar seus programas e seus ministérios. Isso é especialmente verdadeiro para os partidos que chegam ao governo depois de algum período na oposição e descobrem que existem relações de trabalho na burocracia que não os favorecem (PETERS e PIERRE, 2004, p. 3).

Outros trabalhos já salientaram a importância da liderança do Presidente Lula para o envolvimento das equipes de trabalho que constituíram o PBF (MONTEIRO, 2011). A ação de criar uma nova estrutura organizacional para trabalhar a temática do desenvolvimento social foi uma opção que permitiu a montagem de uma nova burocracia, diminuindo as possíveis barreiras corporativas e de cultura organizacional para a implementação do PBF. Criar uma nova figura organizacional, rompendo com redes tradicionais de serviços públicos, é apontado na literatura, também, como uma estratégia interessante para se permitir as transformações necessárias à coordenação intersetorial (DRAIBE, 2009). De maneira geral, a burocracia que se formou no MDS apresenta um forte engajamento com a temática, o que tem se refletido sobre seu desempenho e sobre sua capacidade de articulação intersetorial. Esse envolvimento foi recorrentemente destacado nas entrevistas:

Aqui na Senarc [Secretaria Nacional de Renda de Cidadania], eu noto uma qualidade muito boa dos técnicos que estão aqui. (...) É um time que tem um pouco daquela coisa do social. Eu que venho da área econômica, posso dizer que na área econômica é aquela burocracia rígida; aqui não, como se tem uma causa nobre, uma missão muito nobre, tudo que se faz se vê as consequências do outro lado, temos um time

“Uma das características marcantes da intersetorialidade é que ela não busca substituir o setorial; pelo contrário, ela fortalece os setores ...”

muito apaixonado. (Entrevista concedida pelo Diretor do Departamento de Benefícios da Senarc, Walter Emura, realizada em maio de 2012, na sede do MDS em Brasília-DF).

As proporções atingidas pela mobilização em relação à temática se consolidam como uma das maiores armas

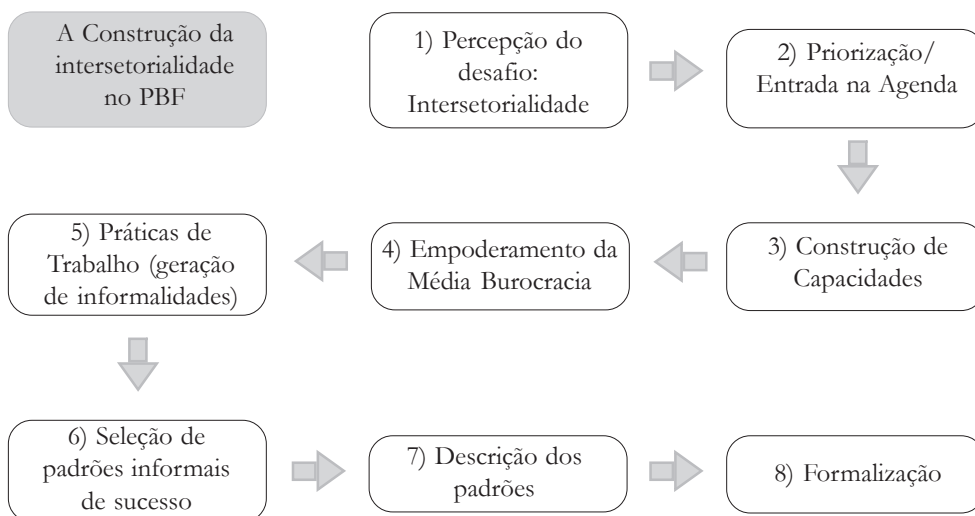
das ações governamentais de combate à pobreza. Um dos reflexos é a alta procura dos servidores federais por atuar no MDS, o que tem sido muito importante para o fortalecimento de suas capacidades gerenciais. Nos dizeres de Luciana Alves³: “Hoje todo mundo quer vir trabalhar aqui no MDS, ainda que tenhamos algumas precariedades, mas já foi pior. (...) Quando nós começamos a trabalhar com o Bolsa Família, nós éramos em 8 pessoas. A equipe de benefícios tinha um computador, que nós usávamos em 4 pessoas”.

O processo de materialização da intersetorialidade no PBF

O processo de engajamento e politização da burocracia analisado acima, desencadeou articulações cotidianas entre os burocratas federais para a criação de sistêmicas de coordenação e trabalho conjunto. A partir da análise das entrevistas dos servidores, mapeamos e desenvolvemos o

modelo exposto abaixo. Consideramos ser esse modelo o processo de materialização da intersetorialidade no âmbito do Programa Bolsa Família, principalmente no que diz respeito às articulações entre os Ministérios da Saúde, Educação e o MDS. Descrito o ambiente de grande aderência política da temática, as relações intersetoriais já contariam com um ambiente organizacional e político favorável, dando início, assim, à materialização da intersetorialidade no âmbito do Executivo Federal.

O processo mapeado por esta pesquisa, a partir do resgate histórico da construção da intersetorialidade relatado pelos entrevistados, destaca que o elemento de partida seria a percepção governamental da importância da intersetorialidade (etapa 1). São inúmeros os exemplos de priorização de soluções intersetoriais, desde instrumentos formais, como a inclusão do princípio da intersetorialidade na própria lei que instituiu o PBF e a criação de um órgão colegiado para levá-la adiante, até explicações



Fonte: Elaboração própria.

Figura 1: O processo de materialização da intersetorialidade no PBF em nível federal

institucionais que serão apresentadas ao longo do artigo. A etapa 2 seria o momento em que começam as primeiras reuniões e os primeiros debates, que se desdobrarão no estabelecimento de uma série de compromissos dos vários órgãos, os quais serão levados adiante na etapa 3, em que serão construídas as capacidades (alocação de recursos humanos e financeiros, preparação das equipes de trabalho e dos seus ambientes de trabalho). A etapa 4 é o centro do arranjo intersetorial criado em torno do PBF, já que o engajamento das burocracias dos órgãos é o que fará a intersetorialidade materializar-se cotidianamente. Tão importante quanto a vontade política (envolvimento do Presidente e de seus ministros) é o engajamento das suas burocracias médias (escalão intermediário), que serão responsáveis por exercer o papel de agente e coordenador das relações entre os setores (mais adiante exploraremos melhor essa etapa).

Prosseguindo, há a intensificação dos relacionamentos entre as burocracias e a chegada pela primeira vez do processo aos executores das tarefas administrativas (etapa 5), o que vai gerar uma série de padrões de relacionamentos, calcados, em um primeiro momento, em traços informais e pessoais, dado o baixo controle inicial. Na etapa 6, busca-se, por meio de tarefa de aprendizagem coletiva, identificar quais experiências não estão funcionando, corrigindo-as, mas, principalmente, identificando os padrões de sucesso, descritos durante a etapa 7, de modo a mapear a rotina de relacionamento e tentar suprimir as marcas pessoais, padronizando-as. Por fim, na etapa 8, seriam feitos os debates entre as áreas para a construção de consenso em torno do que pode ser formalizado, momento crucial para a gestão do conhecimento e estabilidade da cooperação horizontal.

A etapa 1, marcada pela percepção do desafio da intersetorialidade, tem emergido por inúmeras frentes. A intersetorialidade passa a ser um princípio basilar das políticas de desenvolvimento social, que passaram a ter maior destaque como objetivo governamental (SILVA, 2013). A busca pela intersetorialidade e pela integração de políticas sociais passa a ser uma estratégia para dar materialidade ao processo de debate público em torno da agenda do crescimento com diminuição das desigualdades sociais, que ganhou força durante a campanha presidencial de 2002, ao eleger o Presidente Lula e levar ao governo o Partido dos Trabalhadores. Fica claro que dar maior capacidade ao Estado de intervir sobre a agenda social passa por uma ampliação dos mecanismos de coordenação e integração de políticas, abrindo caminho para experimentações e inovações institucionais.

A segunda etapa também tem a ver com o papel do Presidente e do grupo político mais fortemente articulado a ele. De maneira geral, a liderança do Presidente e seu discurso de combate à pobreza refletem-se, em algum grau, sobre a mobilização dos ministros e de suas equipes para a valorização da temática do desenvolvimento social, gerando um ambiente favorável à cooperação e ao trabalho conjunto entre os ministérios. Percebe-se a presença do que Kingdon (1984) define como sendo a convergência necessária dos três fluxos que gerarão a *Policy Window* para a entrada de um tema na agenda governamental: os fluxos **problems** (construir uma política de desenvolvimento social, em que a intersetorialidade aparece como tema chave), **proposals** (aproveitamento e aprendizagem com as experiências anteriores de transferência condicionada de renda em Estados e Municípios, bem como

as evoluções de práticas de gestão do próprio Governo Federal, como o Bolsa Escola e o Cadastro Único) e **politics** (discurso político mobilizador da temática do desenvolvimento social e do combate à pobreza).

Uma das características marcantes da intersetorialidade é que ela não busca substituir o setorial; pelo contrário, ela fortalece os setores, que podem, a partir dela, maximizar esforços e recursos escassos e promover intervenções mais complexas e especializadas. Essa característica é respeitada no PBF, já que o MDS não retira atribuições dos demais ministérios, não compete pelo mesmo recurso orçamentário (são recursos independentes), garantindo que não se comprometa a execução de outro programa social. Isso potencializa as etapas 2 e 3, diminuindo possíveis conflitos e maximizando a utilização de recursos escassos.

Outra característica da etapa 3 (construção de capacidades) foi a rápida nomeação para cargos de direção no MDS de uma série de servidores da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (carreira transversal de recrutamento meritocrático e técnico para a formação de um corpo qualificado de servidores que, dependendo da sua capacidade política e alinhamento ao governo, podem ocupar os postos estratégicos, em cargos de direção, que compõem parte dos chamados cargos em DAS – Direção e Assessoramento Superior). Em geral, os membros dessa carreira possuem altos níveis de remuneração e formação, além de possuir uma elevada capacidade de articulação entre si para a execução de políticas públicas, o que, partindo do fato de que eles estão em distintos ministérios, gera um grande potencial de articulação entre os órgãos e as políticas públicas, como veremos.

Por “empoderamento da burocracia média” entende-se o processo pelo qual será recrutado um grupo de servidores da burocracia para coordenar as ações, sendo o elo entre a alta burocracia (gabinetes ministeriais) e a burocracia operacional, como podemos ver mais claramente na “pirâmide organizacional da administração pública federal brasileira”, apresentada na Figura 2. Ficou claro nas entrevistas que essa burocracia média que se forma tem sido empoderada, já que a estratégia governamental é dar a ela autonomia e meios políticos e organizacionais para gerar as relações de intersetorialidade. No presente caso, a burocracia média, em linhas gerais, será ocupada por servidores públicos que serão postos em função de chefia. Esse processo na administração pública segue uma lógica em parte diferente da lógica da administração privada, mesmo que essa diferença seja tênue, pois tão significativa como a capacidade gerencial é a capacidade política de engajamento à estratégia governamental (politização). Assim, esse processo de nomeação pode ser também um processo de cooptação da burocracia, o que tem efeitos distintos, porém um deles é dotar a organização de maior coesão e, portanto, maior capacidade de coordenação (SELZNICK, 1978)⁴. Ao cooptar parte da burocracia, há a abertura para o estabelecimento de um elo de coordenação entre duas formas de pensar: a dos dirigentes políticos e a dos burocratas e servidores públicos. Seria, pois, a abertura de fendas à suposta tese de recrudescimento dos anéis burocráticos.

Esse processo de empoderamento pode também gerar uma elite burocrática no posto de média chefia, uma espécie de oligarquização da burocracia. Essa elite teria alto nível de poder (dado a ela pelos



Fonte: Elaboração própria.

Figura 2: Pirâmide Organizacional da Administração Pública Federal ⁵

processos de empoderamento a partir da nomeação/recrutamento para o posto de chefia), seria, em tese, homogênea (dada a alta concentração dentro de uma mesma carreira de burocratas) e com circulação por ambientes muito similares, o que a levaria a uma coesão interna maior ainda. A presença de redes informais de circulação e articulação, que podem ser potencializadoras de intersectorialidade, como veremos, pode também aumentar a possibilidade de comportamento autorreferenciado, levando áreas de forte potencial para o insulamento burocrático, tão identificado na cultura política do Executivo Federal (SCHNEIDER, 1995; LOUREIRO e ABRUCIO, 1999). Vemos, pois, que a média burocracia pode ser tanto um forte locus de protagonismo e êxito das transformações como um forte obstáculo (voltaremos nesse ponto mais adiante).

Os ministérios setoriais envolvidos em questões horizontais são os que mais provavelmente serão afetados pelo fenômeno “nadar contra a

correnteza”, ou seja, pela estrutura vertical de elaboração e apresentação de relatórios e por requisitos verticais de *accountability*, que tendem a ser a norma em todos os ministérios e outros órgãos (BAKVIS, 2002). A pressão tende a ser mais sentida não no topo da hierarquia, mas nos níveis intermediários da gestão operacional e dos serviços corporativos. Além disso, entre os efetivamente envolvidos em projetos horizontais, percebe-se que os gargalos são mais acentuados nos níveis intermediários dos ministérios. Percebe-se que, na maioria dos ministérios, a horizontalidade não é levada muito a sério no nível operacional. (BAKVIS e JULLIET, 2004, p. 78-79)

Como destacado no trecho, as burocracias, principalmente as médias, podem ser um obstáculo para as ações horizontais. Ou seja, não é nada comum a burocracia média ser uma aliada do esforço intersectorial, pelo contrário, na maioria das vezes

não será. O nosso estudo de caso, entretanto, parece possuir condições razoavelmente próximas das que corresponderiam a um ambiente altamente propício para o engajamento e cooperação, como discorreremos ao longo deste artigo.

Sobre interferência política, aqui, temos uma equipe muito focada com objetivos e missões. Mas não há uma burocracia blindada; historicamente nós tivemos uma série de técnicos em posições de comando, mas que dialogam muito bem com o nível político. Eles têm uma capacidade de argumentação e de negociação acerca de problemas e restrições orçamentárias que não é todo lugar que tem. O nosso perfil de burocracia não é nem do tipo de burocrata puro que diz que está aí para fazer um trabalho técnico e ponto, nem do tipo político puro. Temos um equilíbrio interessante. (Entrevista realizada com o Diretor do Departamento de Benefícios da Senarc, Walter Emura, realizada em maio de 2012, na sede do MDS em Brasília-DF).

Se por um lado incorremos no risco de “oligarquização” da burocracia e insulamento burocrático, podendo levar a burocracia a portar-se como ponto de veto para as políticas públicas, por outro, o empoderamento da burocracia média abre oportunidades para a inovação da gestão e do padrão de intersetorialidade desenvolvido. A criatividade do corpo de servidores é estimulada, o que é um valor raro de ser alcançado em burocracias públicas, principalmente de países em desenvolvimento, como o Brasil (OCDE, 2010). A criatividade da burocracia, agregada à sua capacidade de articulação em rede, de fazer circular um grande fluxo de informações e

conhecimentos, aliados à transferência de autonomia com mecanismos de *accountability* são aspectos decisivos para a conformação da etapa 5, em que os próprios servidores criaram, através do ajustamento mútuo, um conjunto de práticas e de padrões informais de intersetorialidade e cooperação entre os distintos setores e órgãos do Executivo Federal.

As etapas 6 e 7 (seleção e descrição dos padrões informais) estão associadas à presença de uma cultura que deixa as boas práticas emergirem; elas são valorizadas, já que são orientadas pela ideia de passarem a ser formalizadas e disseminadas. A gestão da qualidade na gestão pública já nos chama atenção para a característica de padronização de atividades periódicas e constante monitoramento e análise do que vem sendo feito. Estimular um servidor público a pensar em padrões de processos, extraíndo destes, portanto, suas características pessoais, não é tarefa fácil. Sobretudo quando se trata de práticas que foram acontecendo sob um contexto de grande informalidade e baixa rigidez procedimental, desde uma perspectiva incremental de tentativa e erro. Desse modo, a etapa 8, padronização, conta com a liderança de um servidor bastante experiente, seja em conhecer aspectos gerais de políticas públicas, seja em conhecer bem a própria secretaria; é, portanto, alguém que possui uma visão pragmática e geral. Esse líder estabelece conjuntamente com os servidores o processo de identificação, seleção e padronização das boas práticas, transmitindo às equipes a *expertise* que possui em manejar também os aspectos regimentais e legais.

Tudo isto (rotinas entre as equipes do MDS, MS e MEC) já está formalizado e a formalização foi posterior às experiências e rotinas das equipes. Uma

das minhas funções, aqui, é escrever as portarias e atos normativos sobre o programa. E uma coisa muito interessante aqui, e que eu ainda não tinha encontrado em outro lugar, é que muitas normatizações e institucionalizações são decorrentes da experimentação. Muito dessa institucionalização seria a cristalização do que podemos chamar de melhores práticas. Então, assim, tentou-se uma coisa, não deu certo, tenta-se outra, o que deu certo já acaba virando um padrão e aí a gente escreve uma portaria a respeito disto. As únicas portarias que são anteriores são as portarias que determinam os fluxos de informação. Depois, todo o detalhamento e construção de como vai ser, fizemos primeiro na prática e depois cristalizamos, padronizamos. Hoje, todos os aspectos do programa e do cadastro já estão normatizados. E já está institucionalizado de direito, através das regras, portarias e atos normativos e de fato porque cristalizamos aquilo que já estava acontecendo no dia a dia. (Entrevista realizada com o Assessor da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania – Senarc, Bruno Câmara, realizada em maio de 2012, na sede do MDS em Brasília-DF).

Os processos descritos levam à formação e formalização de padrões de cooperação intersetoriais com alto grau de legitimidade (a formalização vem *ex post* e como forma de cristalização do conjunto de práticas) e eficácia, uma vez que surge baseada no fato concreto, já nasce com viabilidade assegurada. E, mais importante, os procedimentos e as pessoas responsáveis por eles são amplamente conhecidos. Não resta dúvida, também, de que a padronização assegura maior estabilidade à

intersectorialidade formada, já que ela deixa de vincular-se a características pessoais e canais de comunicação organizacional restritos.

O ambiente de cooperação experimentado entre o MDS e outros ministérios por meio da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) pode ser entendido a

“... o MDS é o ministério que apresenta as maiores porcentagens de seus cargos comissionados, DAS, ocupados por EPPGG, em todas as faixas de análise...”

partir de um processo de retroalimentação. Ficou evidente nas entrevistas que, ao construir no interior da Senarc um corpo técnico qualificado, politizá-lo e empoderá-lo, colocando-o em posições gerenciais para liderar, a equipe ganha desempenho. Pouco a pouco, o desempenho da equipe começa a repercutir no próprio êxito e sucesso da política, o que gera ainda mais confiança e legitimidade dessas equipes de trabalho perante o restante do governo, levando a um aumento da adesão dos ministérios

parceiros e dos engajamentos intersetoriais. Está formada, assim, uma estrutura de legitimação do processo de coordenação intersetorial.

Esse processo de legitimação da atividade de coordenação é favorecido e está fortemente calcado em redes informais, muito influenciadas pelos temas de interesse e pela atuação pregressa dos burocratas que compõem a média burocracia. A burocracia da Senarc conta tanto com servidores que já trabalham com o programa há muitos anos, alguns até mesmo antes da unificação de 2004, como com outros que foram chegando em diferentes momentos, quase todos trazendo para o posto para o qual são designados algum grau de expertise setorial e uma rede de relacionamento com burocratas de outros órgãos estratégicos. A formação de uma burocracia particular, tecnicamente forte, com razoável manutenção e pontualmente arejada com burocratas articuladores só é possível nesse caso fazendo-se forte utilização de carreiras horizontais, aqui, os Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG).

Essa particularidade da formação da burocracia da Senarc é decisiva para entendermos os dilemas e desafios da coordenação intersetorial. Um fato frequentemente apontado nas entrevistas foi a dificuldade de coordenação intraministerial. Ao contrário do que a análise da estrutura organizacional formal poderia nos induzir a pensar, por vezes a coordenação entre as secretarias de um mesmo ministério será mais débil do que a coordenação entre secretarias de ministérios distintos. Apesar de contar com mais mecanismos formais e, principalmente, hierárquicos de coordenação, a coordenação intraministerial pode não contar muitas vezes com a presença de redes informais facilitadoras e de pro-

cessos de legitimação da atividade de coordenação. O que queremos dizer é que não bastam mecanismos formais e hierárquicos para explicar o êxito da coordenação. Há uma parte fundamental que diz respeito às características das burocracias: suas redes de relacionamento, os valores que compartilham e as experiências que trazem consigo. Assim, uma forte explicação para a reiterada dificuldade de coordenação entre a Senarc e a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), ambas do MDS, em comparação a atividades de coordenação interministerial, seriam as características de suas burocracias. A burocracia da Senarc compartilha valores e conta com redes informais que a aproximam mais de órgãos de outros ministérios do que do próprio MDS, já que muitos dos burocratas da Senarc vieram desses órgãos.

O papel das carreiras horizontais do serviço público

Nesta seção continuaremos a analisar o papel das redes informais e das articulações entre burocratas, que, no caso analisado, ganha reforços com a utilização estratégica da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG). Há um forte beneficiamento da Senarc, e recentemente da Seseq, em relação a essa carreira, principalmente na formação de sua média burocracia (nível gerencial). O que pode ajudar a entendermos a concentração inicial de EPPGG nesses órgãos é que esta é uma das poucas carreiras do serviço público federal com grande flexibilidade de alocação, o que a destaca em um processo de composição de uma burocracia nova. Porém, como veremos, a concentração aqui analisada é *sui generis*, mesmo quando comparamos com outras

burocracias recentes, já que o MDS é o ministério que concentra mais EPPGG em cargos de livre provimento, fundamentalmente na composição da média burocracia.

Uma construção histórica da utilização e do papel dos EPPGG na formação da burocracia da Senarc passa por entendermos o papel-chave da liderança exercida por Rosani Cunha. Membro da carreira, Rosani foi chamada a coordenar os trabalhos da burocracia que se formava e que ainda se preparava para construir os mecanismos de coordenação e de implementação do PBF. O seu papel de liderança técnica e política foi frequentemente apontado pelos entrevistados, principalmente os mais antigos. Estava claro para eles que Rosani Cunha havia sido designada para a coordenação dos trabalhos pela sua capacidade técnica e sua habilidade política de coordenação, fundamentalmente as duas mais centrais para o êxito do PBF: a coordenação intersetorial e a coordenação federativa. A ex-secretária da Senarc, Rosani Cunha, possuía a expertise de coordenação intersetorial, dada sua experiência e atuação como gestora, o que lhe permitia habilidade de entendimento do funcionamento da administração pública federal, dando-lhe legitimidade. Porém, sua missão central era transformar sua experiência e habilidade de coordenação intergovernamental exercida pela sua atuação como secretária-executiva da Frente Nacional de Prefeitos (FNP) em instrumentos, mecanismos e sistemáticas de coordenação federativa no PBF.

A atuação de Rosani e de outros EPPGG que chegaram com ela significou consolidação da estratégia de utilização da carreira de EPPGG como forma de potencializar as capacidades de coordenação baseadas em competências técnicas, redes informais e experiências progressas, ou seja,

para além de mecanismos formais e hierárquicos. Hoje conseguimos identificar a presença dos gestores (como também são conhecidos os EPPGG) em todas as áreas da Senarc. O secretário e todos os seus quatro diretores de departamento são membros da carreira. A eles se somam um grande coletivo de EPPGG nomeados como coordenadores-gerais, coordenadores, e em diversas outras funções. Recentemente a formação da burocracia da Seseq, criada em 2011, também se beneficiou da incorporação de gestores.

Mediante uma análise simples de perfil de atuação de alguns desses gestores, podemos identificar de maneira clara a relação entre as características de suas experiências progressas e de suas redes de relacionamento intraburocráticas com as características dos tipos de coordenação demandadas pelos postos que ocupam. Por exemplo, o Departamento de Benefícios, que tem de coordenar sistematicamente suas ações com as da Caixa Econômica Federal, agente operador do PBF, tem em Walter Emura, seu diretor, um EPPGG com experiência em órgãos da área econômica, estando vinculado anteriormente ao Ministério da Previdência Social, que possuía os mesmos desafios de coordenação com a Caixa para a implementação dos programas de seguridade social. Por sua vez, os gestores Daniel de Aquino Ximenes e Marcos Maia Antunes, antes de assumirem as funções de Diretor e Coordenador do Departamento de Condicionalidades, respectivamente, atuavam no Ministério da Educação, justamente na própria diretoria responsável pelo acompanhamento da condicionalidade de educação no PBF.

Fica, portanto, nítida a importância da utilização da carreira de EPPGG para aumentar as possibilidades de materialização da coordenação intersetorial. Segundo dados

do Ministério do Planejamento (SEGES, 2008), o MDS é o ministério que apresenta as maiores porcentagens de seus cargos comissionados, DAS, ocupados por EPPGG, em todas as faixas de análise (“DAS 5, 6, NE e equivalente”; “DAS 4”; “DAS 3, 2, 1 ou equivalente”), superando o próprio Ministério do Planejamento. Além da argumentação já abordada, seria possível pensar que, ao tratar-se da composição de uma burocracia em um órgão novo imbuído de grande desafio técnico (unificação dos programas de transferência e cobertura territorial do PBF) e de uma grande prioridade política (agenda da pobreza), seria evidente que não se poderia utilizar outra carreira que não fosse calcada em uma sólida formação técnica e um amplo conhecimento do funcionamento da administração pública e do processo de produção de políticas públicas.

Por outro lado, se retomarmos a tese dos potenciais riscos de oligarquização dessa elite burocrática, já anunciados, veremos que a utilização dos EPPGG também provoca impacto diferente sobre a força desse potencial. Sabemos da literatura de teoria das elites (HOLLANDA, 2011; HOPKINS, 1978) que as oligarquias tendem a ter comportamentos de corporativismo e autodefesa, podendo lutar mais pelos seus próprios interesses que pelos das políticas em que eles atuam. Além disso, carreiras para a composição de uma elite administrativa tecnocrática, como é a de EPPGG, podem levar a processos perversos de falta de cooperação com o corpo burocrático dos ministérios, o que em alguns contextos tem levado seus membros a serem tachados de arrogantes (CHEIBUB e MESQUITA, 2001).

Para prevenir processos de elitização e autorreferenciamento, a sempre reiterada politização passa a ter papel fundamental,

pois será útil para que os burocratas mantenham o foco na política e se engajem por meio de uma postura cooperativa. A horizontalidade da carreira é outra característica do EPPGG que também acabaria por atenuar as características potenciais do comportamento corporativo, evitando possíveis processos de oligarquização, já que essa característica leva a uma dispersão dos membros da carreira por toda a administração pública federal, fenômeno muito interessante, já que contribui negativamente para processos de oligarquização e positivamente para esquemas de cooperação intersetorial.

Trabalhos que analisaram a carreira de EPPGG demonstraram que esta não possui identidades (corporativas) tão fortes como outras carreiras da administração pública federal (MACHADO, 2003), fato que não é necessariamente ruim, principalmente para missões intersetoriais. Podemos dizer, por outro lado, que os EPPGG possuem uma “relativa identidade” adquirida, em boa parte, pelo contato estreito que possuem com a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), principalmente durante a fase do curso de formação para a carreira, que é um dos mais longos do Governo Federal⁶, durando alguns meses e proporcionando contato intenso entre gestores, até mesmo em ambientes informais. Isso tem levado à criação de uma rede informal de relacionamento e circulação entre os gestores, fazendo com que eles estabeleçam importantes redes de diálogo e camaradagem (CHEIBUB e MESQUITA, 2001).

No entanto, dada a horizontalidade da carreira (possibilidade de alocação em diversos órgãos da administração pública federal), os gestores, ao acionarem suas redes de relacionamento com colegas de

carreira, poderão fazer indiretamente a circulação de informações entre os ministérios. A rede de relacionamento entre os membros da carreira pode representar uma importante teia intersetorial para, por meio desse ambiente informal, dar sustentabilidade a relacionamentos e processos efetivos de coordenação governamental e intersectorialidade. Destacamos abaixo um trecho de entrevista transcrita na dissertação de Machado (2003), em que um EPPGG deixa transparecer esse aspecto:

A principal coisa que a gente se diferencia é poder trabalhar em qualquer área federal. Essa mobilidade é muito importante porque a gente circula em cargos importantes pela esplanada e acaba construindo uma rede de pessoas e contatos que pode articular os diversos ministérios e posições, mas por outro lado não sei se isso enfraquece a consolidação da carreira (MACHADO, 2003, p. 107).

Como já citado, a dispersão dos EPPGG pelos diversos ministérios, sem a vinculação muito forte com um lócus organizacional, prejudica a consolidação da identidade da carreira (MACHADO, 2003). Entretanto, diminui as capacidades de articulação corporativista, tendendo a inviabilizar processos corporativos de auto-defesa e de criação de obstáculos para a implementação de novas visões. Enfim, o que podemos concluir, a partir do nosso estudo, é que a forte utilização de carreiras horizontais em processos de construção de intersectorialidade pode ser uma estratégia bastante interessante para os governos, dando maiores capacidades de materialização e construção de relacionamentos entre os setores.

Considerações finais

O caso analisado possui um conjunto de condições altamente favoráveis ao engajamento das burocracias e de seus dirigentes em processos de coordenação intersectorial. Sintetizamos tais condições a seguir.

1) A temática tem apelo e aderência social.

2) A liderança política é fortemente exercida.

3) O recrutamento político das burocracias para ascender a postos gerenciais é feito com mecanismos importantes de politização.

4) Os recursos orçamentários do programa são incrementados ano a ano, sendo um dos menos afetados pela política fiscal.

5) Os ministérios não concorrem por recursos financeiros dentro do esquema de cooperação.

6) Os ministros reconhecem a importância do programa e do seu engajamento.

7) As burocracias têm autonomia política.

8) As burocracias se beneficiam de carreiras horizontais e de alta solidez técnica.

9) Há a abertura para a experimentação e inovação.

10) O órgão coordenador da atividade intersectorial é recente, não possuindo uma cultura organizacional forte como barreira à mudança.

O envolvimento das burocracias conta com a possibilidade e a real utilização de carreiras horizontais. A rede de relacionamento entre os membros da carreira pode representar uma importante teia intersectorial, gerando um ambiente informal que dá sustentabilidade a relacionamentos e processos efetivos de coordenação governamental e intersectorialidade. Enfim, não sabemos se o caso, aqui analisado para o

PBF, de maior alocação de EPPGG em um ministério novo e imbuído de missões prioritárias pode ser ou não uma tendência no Governo Federal, mas o que podemos concluir é que a forte utilização de carreiras horizontais em processos de construção de intersetorialidade pode ser uma estratégia bastante interessante para os governos, dando maiores capacidades de materialização e construção de relacionamentos entre os setores.

A conscientização, tanto das elites dirigentes dos ministérios (ministros e secretários de Estado), como da burocracia estatal, é um fundamento basilar para a eficácia de qualquer missão intersetorial perseguida. Por tratar-se de um tema bastante emergente, requerendo a construção de soluções inovadoras, a intersetorialidade difere de outras ações tradicionais de políticas governamentais. O sucesso da intersetorialidade seria causado mais pela capacidade de liderança política e de priorização da temática, e menos por um viés incremental e de transformações por inércia. Demanda, pois, se não uma quebra de paradigma, pelo menos uma nova orientação política que consiga superar a tradição de articulação “intradepartamental” e estanque da burocracia e dos órgãos da administração pública, bem como a produção de políticas setoriais fragmentadas.

Nesse propósito, a capacidade de liderança do corpo político é decisiva para a entrada da temática da intersetorialidade na agenda e a priorização por parte dos ministros também é essencial. Porém, tão ou até mais importante que o engajamento

do corpo político será o engajamento das burocracias e a formação de coesão entre elas. A capacidade de mobilização popular de um governo deve transformar-se em capacidade de politização da burocracia. O caso do PBF nos faz pensar também em uma questão muito importante que por vezes pode-se desconsiderar. Tão fortes e frequentes como as divergências entre os ministérios podem ser as divergências intraministeriais.

Por fim, pode-se resumir esquematicamente a construção federal de intersetorialidade no PBF em cinco fenômenos fundamentais:

1) a construção de capacidades técnicas, através da formação de órgãos e de suas burocracias;

2) o empoderamento e a autonomia para experimentação, o que gera condições para que as equipes se engajem fortemente e inovem;

3) a estratégia de utilização das redes informais e das experiências pregressas dos burocratas como instrumentos de incremento e de maior materialização da coordenação;

4) o processo de legitimação técnica e política, tanto pelas relações interpessoais, quanto pelos resultados apresentados pelas burocracias;

5) o processo de fortalecimento institucional e formalização de padrões, em que as contribuições pontuais se unificam e ganham permanência no tempo, moldando e dando estabilidade às instituições.

(Artigo recebido em julho de 2013. Versão final em setembro de 2013).

Notas

¹ Para maiores análises entre as transformações da dimensão institucional e organizacional do Executivo Federal provocadas pela emergência das políticas de desenvolvimento social nos últimos anos, ver Silva (2013).

² Do original: “politicization may also mean that public servants begin to take on tasks that formerly (and formally) might have been considered to be political.”

³ Luciana Alves de Oliveira é assessora de relações federativas da Secretaria Extraordinária de Superação da Extrema Pobreza.

⁴ O conceito de cooptação empregado neste artigo diferencia-se do conceito de cooptação mais difundido na ciência política brasileira, em que a cooptação é vista como algo pejorativo e que distorceria a atuação de determinados grupos. Baseamo-nos, aqui, no conceito derivado da obra de Selznick (1978), em que o processo é visto como uma espécie de “oxigenação” da organização, uma forma de construção de coordenação compatibilizando e complementando contribuições de diferentes grupos e indivíduos.

⁵ O objetivo desta figura não é o de marcar de maneira categórica quais níveis (DAS) são e quais não são entendidos como média burocracia. Essa delimitação é imprecisa na literatura, mas o que a figura nos ajudaria seria a pensar na média burocracia como os ocupantes dos cargos intermediários entre o nível tático e o nível operacional, portanto, aproximam-se dos DAS intermediários como o 4.

⁶ A carreira de EPPGG é a carreira que possui a maior carga horária de curso de formação entre todas as carreiras do chamado “Ciclo de Gestão do Governo Federal” (composto, ainda, pelas carreiras de Analista de Finanças e Controle, Analista de Planejamento e Orçamento, Analista de Comércio Exterior e Técnico de Pesquisa do IPEA) segundo dados do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (disponível em: www.planejamento.gov.br, acessado em 16 de dezembro de 2012).

Referências bibliográficas

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo FHC. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol.14, n.41. São Paulo, 1999.

ADLER LOMNYTZ, L. Estrategias informales en organizaciones formales. In: *Redes Sociales, Cultura y Poder: ensayos de antropología latinoamericana*. FLACSO, Sede México. M.A. Porrúa (México, 1995).

BACHA, E. L.; SCHWARTZMAN, S. (organizadores) *Brasil: a nova agenda social*. Rio de Janeiro: LTC, 2011.

BAKVIS, H.; JUILLET, L. O desafio horizontal: ministérios setoriais, órgãos centrais e liderança. *Cadernos ENAP*. Brasília, 2004.

- BICHIR, R. M. *Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família* [tese de doutorado]. Rio de Janeiro: Programa de doutorado em Ciência Política do Instituto de Estudos Sociais e Políticos, IESP/ UERJ, 2011.
- BOGASON, P. Changes in the Scandinavian Model. From Bureaucratic command to Interorganizational negotiations. *Public Administration Review*, vol. 76, 335-354, 1998.
- BOUCKAERT, G; PETERS, B. G; VERHOEST, K. . *The coordination of public sector organizations: shifting patterns of public management*. Palgrave Macmillan, 2010.
- BOURGAULT, J. *Horizontalité et gestion publique: questions, aperçus et exemples*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2002.
- CARNEIRO, C. B. L; COSTA, B. L. D; VASCONCELOS, M. Intersetorialidade e pobreza: implementação, coordenação e o legado de políticas prévias. *Anais do VII Encontro da ABCP*, 4 a 7 de agosto, 2010, Recife-PE.
- CHEIBUB, Z.; MESQUITA, V. A. B. Os Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental: avaliação de sua contribuição para políticas públicas e trajetória profissional. Texto para discussão, 43. Brasília: ENAP, 2001. ()
- CONSIDINE, M.; LEWIS, J.; ALEXANDER, D.. *Networks, Innovation and Public Policy: Politicians, Bureaucrats and the Pathways to Change inside Government*. Palgrave Macmillan, 2009.
- CUNILL GRAU, N. La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social. In: Anais do X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago - Chile, outubro, 2005.
- D'ARAÚJO, M. C. S. Political appointees and political parties in Brasil since 1990. VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. ALACIP. Quito: Ecuador, 2013.
- DRAIBE, S. M. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. *Tempo Social*, novembro de 2003, p. 63-101, 2003.
- _____. Programas de Transferências Condicionadas de Renda. In: CARDOSO, F. H.; FOXLEY, A (editores). América Latina – Desafios da Democracia e do Desenvolvimento: Políticas Sociais para além da crise. Ed. Campus, Rio de Janeiro. p. 103-143, 2009.
- FENWIC, T. B. Avoiding Governors: The Success of Bolsa Família. *Latin American Research Review*, Vol. 44, No. 1. Latin American Studies Association, 2009.
- HOLLANDA, C. B. *Teoria das Elites*. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.
- HOPKINS, T. K. O conceito de sistema de autoridade. In: CAMPOS, Edmundo (org.). *Sociologia da burocracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.
- KINGDON, John. , *Agendas, alternatives, and public policies*. New York, Harper Collins, 1984.
- KLIJN, E. Redes de políticas públicas: una visión general. Tradução de “Policy Networks: An Overview” in Kickert, W. J. M. & Koppenjan, J.F.; (eds). *Managing Complex Networks*. Sage, London, 1998.
- LONGO, F. *Mérito e flexibilidade: a gestão das pessoas no serviço público*. São Paulo: Fundap, 2007.
- MACHADO, R. A. R. *Problemas e impasses da carreira pública no Brasil, a experiência dos gestores governamentais na Administração Pública Federal* [dissertação de mestrado]. Departamento de Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, UNICAMP, 2003.

- MARQUES, E. C. *Redes Sociais e Permeabilidade do Estado: Instituições e Atores Políticos na Produção da Infraestrutura urbana no Rio de Janeiro* [tese de Doutorado]. Departamento de Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, UNICAMP, 1998.
- MARTINS, H. F. Fragmentação e Intersetorialidade: em busca de uma agenda da integração. In: LEVY, E. & DRAGO, P. A. (orgs.). *Gestão Pública no Brasil Contemporâneo*. FUNDAP. São Paulo, 2005.
- MCCONAGHY, D. Getting It Together: Joined-Up Knowledge and the Strategic Framework of Debate. *Public Money & Management Journal*, February, 2007.
- MDS. *Sistema de Gestão de Condicionalidades do Programa Bolsa Família – Sicon/PBF: Manual Sicon Versão 4.0*. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, 2010.
- MONTEIRO, I. R. *Integração de políticas sociais: um estudo de caso sobre o Bolsa Família* [dissertação de mestrado]. Rio de Janeiro: Programa de Pós-graduação em História, Política e Bens Culturais do CPDOC/FGV, 2011.
- NAVARRO, N. *A Intersetorialidade como Modelo de Gestão das Políticas de Combate à Pobreza no Brasil: O Caso do Programa Bolsa Família no Município de Guarulhos* [dissertação de mestrado]. São Paulo: Curso de Mestrado em Administração Pública e Governo da Escola de Administração de Empresas de São Paulo – EAESP/FGV, 2011.
- NERI, M. A nova geração de políticas sociais. In: OLIVEIRA, F. B. (Orgs.), *Política de Gestão Pública integrada*. Rio de Janeiro: FGV, 2008.
- PETERS, G. Managing Horizontal Government. The Politics of Coordination. Research paper No 21. Ottawa: Canadian Centre for Management Development, 1998.
- _____. Governing from the Center: The Search for Coordination and Coherence. X RedGob Annual Meeting. University of Brasília. Brasília, 2012.
- PETERS, G.; PIERRE, J. Politicization of civil service. In: PETERS, G.; PIERRE, J. *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective*. The quest for control. London: Routledge, 2004.
- POLLITT, C.. Joined-up Government: a Survey. *Political Studies Review*. 2003, vol. 1, p. 34–49, 2003.
- QUINHÕES, T. A.; FAVA, V. M. D. Intersetorialidade e transversalidade: a estratégia dos programas complementares do Bolsa Família. *Revista do Serviço Público*, vol.61. ENAP. Brasília, 2010.
- REPETTO, F. Coordinación y gestión pública integral en América Latina: notas conceptuales. In: *Reflexões para Ibero-América*. Planejamento Estratégico. ENAP. Brasília, 2009.
- SANTOS, W. G. *Cidadania e Justiça*. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1970.
- SCHNEIDER, B. R. A Conexão de Carreira: uma Análise Comparativa de Preferências e Insulamento Burocrático. *Revista do Serviço Público*, ano 46, v. 119, n. janeiro, 1995.
- SCHWARTZMAN, S. *As causas da pobreza*. Editora FGV. Rio de Janeiro, 2004.
- SCHWELLA, E. Inovação no governo e no setor público: desafios e implicações para a liderança. *Revista do Serviço Público*. Brasília 56 (3): 259-276 Jul/Set, 2005.
- SEGES, Secretaria de Gestão. *Gestão da Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental*. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Brasília, 2008.

SELZNICK, P. Cooptação: um mecanismo para a estabilidade organizacional. In: CAMPOS, Edmundo (org.). *Sociologia da burocracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

SERRA, A. La gestión transversal: expectativas y resultados. In: IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 2 – 5 Nov. Madrid, España, 2004.

SILVA, L. A. L. A emergência da intersetorialidade para a análise de políticas públicas. Anais do Seminário Nacional de Sociologia e Política. Universidade Federal do Paraná, 26 a 28 de setembro, Curitiba-PR, 2011.

_____. *A construção federal da intersetorialidade na política de desenvolvimento social brasileira*. O caso do Programa Bolsa Família [dissertação de mestrado]. São Carlos: Programa de Pós-graduação em Ciência Política. Universidade Federal de São Carlos, UFSCar, 2013.

Resumo – Resúmen – Abstract**Mecanismos da construção federal da intersetorialidade no Programa Bolsa Família: o papel das burocracias***Lucas Ambrózio Lopes da Silva*

São descritos e analisados os mecanismos pelos quais a intersetorialidade é construída no Programa Bolsa Família (PBF) no nível federal. Embora a tarefa de conferir intersetorialidade ao programa seja compartilhada entre União e Municípios, principalmente, este trabalho enfocará a dinâmica de ação do Governo Federal, procurando entender como este tem construído a intersetorialidade. São apresentados mecanismos organizacionais e estratégias políticas mobilizadas com distintas consequências sobre o elevado grau da intersetorialidade construída. A atuação do Governo Federal vai muito além da formulação e do lançamento das diretrizes para o programa. Entre os distintos mecanismos e estratégias descritos, um deles destaca-se: a forte capacidade de mobilização e empoderamento de uma sólida burocracia, com alto potencial de coordenação intersetorial e alto compromisso político com os objetivos do programa. Analisa-se como os elementos dessa escolha e desse processo de empoderamento da burocracia, principalmente da burocracia de nível médio (nível hierárquico intermediário), têm levado à superação de obstáculos concretos e potenciais, imprimindo elevado nível de intersetorialidade ao PBF no que diz respeito à ação do Governo Federal, que também tem exercido poder de indução nos governos subnacionais.

Palavras-chave: Programa Bolsa Família; intersetorialidade; burocracia

Mecanismos de la construcción federal de la intersectorialidad en el Programa Bolsa Família: el rol de las burocracias*Lucas Ambrózio Lopes da Silva*

Se describe y analiza los mecanismos por los que la intersectorialidad se construye en el Programa Bolsa Família (PBF). Aunque la tarea de implementar el programa intersectorialmente sea compartida entre el gobierno federal y los municipios, sobre todo, este trabajo se centrará en la acción dinámica del gobierno federal, buscando comprender cómo se ha logrado efectivamente intersectorialidad. Son presentados mecanismos organizacionales y estrategias políticas movilizadas con diferentes consecuencias sobre el grado de la intersectorialidad construida. Así quedará claro que el papel del gobierno federal va más allá del diseño y puesta en marcha de las directrices para el programa. Entre las estrategias más notables destacaremos la fuerte capacidad de movilización y el empoderamiento de una sólida burocracia, con un alto potencial para la coordinación intersectorial y de alto compromiso político con el tema del programa. Es analizado como elementos de elección y de este proceso de empoderamiento de la burocracia ha llevado a la superación de obstáculos concretos y potenciales, lo que lleva el PBF a poseer alto nivel de intersectorialidad, en cuanto a la acción del gobierno federal, que también ha ejercido poder de inducción de los gobiernos subnacionales.

Palabras clave: Programa Bolsa Família; intersectorialidad; burocracia

Mechanisms of federal intersectorality building in the Bolsa Família Program: the role of bureaucracies

Lucas Ambrozio Lopes da Silva

This paper describes and analyses the mechanisms by which intersectorality is built in the Bolsa Família Program. Although intersectorality comprises both the federal and municipal governments, this paper focuses on the dynamic action of the former, seeking to understand how it has effectively built intersectorality in the Bolsa Família Program. It presents the organizational mechanisms and strategies that have different consequences for the degrees of intersectorality. The findings point that the federal government goes far beyond designing and launching the guidelines for the Program. The strong capacity for mobilization and the empowerment of a strong bureaucracy with high potential for intersectoral coordination and high political commitment to the Bolsa Família Program theme are noteworthy. Further, the process of bureaucracy empowerment, especially at the mid-level of hierarchy, has led to the overcoming of concrete and potential hurdles for the Program. Such empowerment has conferred high intersectorality to the Program and led subnational governments to follow the federal agenda.

Keywords: Bolsa Família Program; intersectorality; bureaucracy

Lucas Ambrózio Lopes da Silva

É doutorando em Administração Pública e Governo pela Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EAESP/FGV) e mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Atualmente é pesquisador da Fundação Getúlio Vargas. Contato: lucasambrozio@yahoo.com.br

Origem e disseminação do Programa Bolsa Família: aproximações analíticas com o caso mexicano

Cristiane Kerches da Silva Leite e Ursula Dias Peres

Introdução

Na década de 1990, ocorreram mudanças importantes nas agendas governamentais dos países latino-americanos. A grande marca do período foi a formulação e a implementação de políticas econômicas de cepa neoliberal, que, segundo Moraes (2002), envolveu mais do que ajustes de balanço e corte de custos para garantir o superávit primário. Envolveu uma mudança de agenda no sentido de uma transformação dos temas, valores e paradigmas compartilhados ou “a arte de definir os termos da disputa” (MORAES, 2002, p. 20). A influência das ideias neoliberais nos paradigmas de políticas sociais se manifestou especialmente com a valorização de políticas sociais focalizadas e compensatórias como instrumento para minorar as “consequências negativas do ajuste – como o alto nível de informalidade do trabalho e o aumento do desemprego. (...) As estratégias de combate dos custos sociais das políticas neoliberais foram reduzidas à estratégia de ‘combater a pobreza’” (UGÁ, 2004, p. 58). O Estado deveria desempenhar

função econômica complementar e garantidora do funcionamento do mercado, por meio de políticas sociais focalizadas e compensatórias, baseadas na ideia de que indivíduos atomizados, designados como incapazes (pobres), devem ser o foco de medidas que aumentem sua “capacidade humana” (UGÁ, 2004).

Nesse sentido, o Banco Mundial promoveu, entre as décadas de 1990 e 2000, uma releitura do conceito de desenvolvimento econômico, trazendo a noção de desenvolvimento relacionada a ações de combate à pobreza e à desigualdade de renda. A perspectiva de vinculação entre pobreza e desigualdade marcou uma mudança de concepção dos organismos multilaterais, que antes se baseavam nas ideias da ortodoxia econômica, que define a desigualdade de renda como um elemento constitutivo e inescapável do desenvolvimento das economias capitalistas contemporâneas (NASCIMENTO e REIS, 2009) e, mais do que isso, imanente à realidade humana (HAYEK, 1983). Especificamente o conceito de pobreza que baseava as proposições de programas do Banco Mundial vinculava-se à ideia de privação de renda, ou seja, as estratégias e experiências de combate à pobreza deveriam atacar o lado monetário dessa dimensão, com a finalidade de que os cidadãos pudessem atingir um padrão de vida mínimo (UGÁ, 2004, p. 58). Nos anos 2000, o Banco Mundial ampliou o conceito de pobreza para uma questão de privação de capacidades resultante de processos políticos, econômicos e sociais. Reconheceu-se nos relatórios que o conceito de pobreza é multidimensional e envolve condições de saúde, educação, vulnerabilidade, falta de influência e de poder. Segundo Lautier (2010), esse processo de mudança conceitual é marcado pelo crescimento da influência do ganhador

do prêmio Nobel em 1998 – Amartya Sen. A mudança no vocabulário foi sintomática: de “combate à pobreza” a “combate à vulnerabilidade”.

Num contexto de “ideias em movimento” e mudanças de paradigma, vários países da América Latina implementaram políticas de transferência de renda condicionada nos anos 1990 e início de 2000, inspirados em princípios de focalização de políticas públicas¹. Em linhas gerais, os programas tiveram como proposta o repasse financeiro à parcela mais pobre da população, com a exigência de cumprimento de contrapartidas por parte dos beneficiados, as denominadas condicionalidades ou metas. Uma série de coalizões progressistas venceu os pleitos presidenciais de vários países da região e abriu uma janela de oportunidade política para mudanças (KINGDON, 2003). A nova agenda política, que se constituiu com a chancela de organismos multilaterais como o Banco Mundial, foi baseada em um novo conceito de desenvolvimento econômico, ou seja, o combate à pobreza e à desigualdade de renda passou a ser percebido como pré-requisito para o desenvolvimento econômico e social dos países.

O contexto das políticas sociais na região é marcado, em linhas gerais, por sistemas de proteção social incipientes e inconclusos. Enquanto na Europa as transferências universais e focalizadas coexistiram historicamente desde a implementação dos *Welfare States*, sendo as últimas complementares às primeiras em um contexto de universalismo extensivo, o quadro latino-americano era outro. Nesse quadro, os programas de transferência de renda condicionada, que deveriam ser a última rede de segurança, viraram o carro-chefe entre os instrumentos de alívio da pobreza (COBO, 2012, p. 21). Desta forma, os anos 1990

podem ser definidos como a era da focalização extensiva, na qual houve um aumento do gasto social total médio na América Latina, capitaneado pelo maior gasto em seguridade e assistência social (COBO, 2012, p. 115). Em um contexto de crise econômica, aumento do desemprego e da pobreza, os sistemas de focalização constituíram-se como colchões ou redes de proteção, dissociados do sistema de proteção social. A focalização pela ótica da eficiência retirou o papel estabilizador e preventivo das políticas sociais (COBO, 2012, p. 22).

A escolha da análise do caso brasileiro, tendo como caso de aproximação ou referência analítica o mexicano, justifica-se por alguns aspectos. Se há uma grande questão que aproxima o Programa Bolsa Família do *Progresas/Oportunidade* é o pertencimento a uma engrenagem mais ampla, consubstanciada na estratégia de combate à pobreza, no crescimento econômico e desenvolvimento social (LEVY, 2006, p. 23). Nos dois programas, há escolhas de condicionalidades muito similares e preocupação com a lógica intergeracional da pobreza, mas as semelhanças terminam por aqui. Há diferenças bastante significativas entre esses dois programas implementados em contextos federativos e com um quadro de pobreza e desigualdade social igualmente complexo. Em primeiro lugar, há ênfases em objetivos distintos: o Bolsa Família enfatiza o alívio da pobreza via transferência monetária e lida com as responsabilidades de forma distinta; o *Progresas/Oportunidades* tem maior ênfase na quebra do ciclo intergeracional da pobreza (famílias sem filhos têm de cumprir responsabilidades – não há benefício sem contrapartida). No Bolsa Família, o não cumprimento de responsabilidades do programa implica o

acionamento de um trabalhador social local, que deve apoiar a família para que ela cumpra a condicionalidade². Entende-se que o não cumprimento da responsabilidade é um sinal de maior vulnerabilidade da família (SOARES, 2010, p. 159).

O contexto de políticas sociais nos dois países também é muito diverso. No caso mexicano, o *Progresas/Oportunidades* tende a ser sobrecarregado pelas carências do sistema de proteção social mexicano.

**“O Bolsa Família (...)
foi implementado em um contexto de políticas sociais – de saúde, educação e assistência social – em franco processo de descentralização administrativa e ampliação de cobertura ...”**

O Bolsa Família, por sua vez, foi implementado em um contexto de políticas sociais – de saúde, educação e assistência social – em franco processo de descentralização administrativa e ampliação de cobertura (LEITE e FONSECA, 2011). Dessa forma, o programa seguiu uma moldura política e institucional mais ampla, com objetivos e metas próprias em cada política,

e que já vinha historicamente acumulando bons resultados em indicadores sociais, a despeito da imensa dívida social que ainda marca a área social no Brasil³.

Objetiva-se especificamente neste texto refletir sobre o processo de formulação do programa de transferência de renda condicionada no Brasil – o Bolsa Família –, tendo o caso mexicano como espelho desse processo. Pressupomos que uma ampla adesão internacional e nacional ao paradigma dos programas de transferência de renda condicionada (PTRC) não implicou escolhas homogêneas de cursos de ação e instrumentos específicos, devido, pode-se afirmar, aos contextos políticos, sociais e institucionais idiossincráticos de aprendizagem social nos países (HALL, 1993) e às trajetórias das *polícies* em cada país. As diferenças nas formas de formular e implementar as políticas produziram e produzem resultados distintos, a despeito da força da atuação dos organismos multilaterais em contextos históricos e institucionais específicos. Argumenta-se, neste trabalho, que a capacidade de influência dos organismos internacionais nos países é uma variável contingente não somente às condições de financiamento das políticas, mas às condições de aprendizado social, acúmulo de experiência e disseminação que se verificam na trajetória de formulação e implementação das políticas. Dessa forma, nossa “hipótese de pesquisa” é que o caso brasileiro é profundamente marcado por processos endógenos de disseminação de política, de natureza federativa, que explicam, em grande medida, as condições de formulação do Programa Bolsa Família. No caso mexicano, por sua vez, a avaliação das políticas e a coalizão econômica (TOMAZINI, 2013) legitimaram o programa de transferência condicionada, num contexto de embate de

paradigmas com coloração partidária (TOMAZINI, 2013, p. 136).

Metodologia

Esta pesquisa caracteriza-se, quanto aos fins, como explicativa, na medida em que visa a entender as dimensões que caracterizam os processos de formulação e implementação de políticas (os contextos políticos, sociais e institucionais idiossincráticos de aprendizagem social nos países e as trajetórias das *polícies* em cada país) e, nesses processos, a influência dos organismos multilaterais de fomento (VERGARA, 1997). A estratégia analítica, quanto a essa finalidade, baseou-se em pesquisa bibliográfica e documental, além da realização de entrevistas abertas semiestruturadas com intuito descritivo do caso brasileiro.

Na pesquisa bibliográfica, foram levantados dados secundários sobre o caso mexicano, por meio do trabalho de Tomazini (2013). Esse trabalho tem características exploratórias e foi desenvolvido com base em várias entrevistas com atores sociais e políticos mexicanos, com intuito de ilustrar as diferenças e semelhanças com o caso brasileiro, visto que esse não é um trabalho de análise comparada, baseado em teoria comparada.

A pesquisa explicativa tem uma tipologia complexa, que busca identificar fatores determinantes de certo fenômeno, buscando razões para determinado encadeamento causal, conforme Gil (1999). Dada essa complexidade e as características do fenômeno estudado, esta pesquisa traz propostas de análise para o caso brasileiro, ilustrado pelo mexicano, sem, contudo, constituir-se em um trabalho definitivo sobre essa temática, mas, sim, em mais uma contribuição no campo da análise

das políticas públicas, a partir da ótica teórica do neoinstitucionalismo e do pós-positivismo.

Contextos, atores e ideias: arcabouço teórico

O arcabouço conceitual desta pesquisa é formado pelos conceitos de difusão, disseminação ou transferência de políticas⁴ (EVANS, 2006; DOLOWITZ e MARSH, 1996; WEYLAND, 2004), aprendizagem social (HALL, 1992) e conceitos pós-positivistas (CAMPBELL, 2002, 1998). As premissas de análise dos autores vinculam-se às correntes teóricas do neoinstitucionalismo histórico, institucionalismo sociológico e ao pós-positivismo⁵. Hall (1992) é um autor neoinstitucionalista “pós-positivista” que explora o relacionamento entre novas ideias políticas e a configuração institucional, explorando a mediação entre as ideias e os resultados políticos específicos. O autor está interessado em discutir por que certas ideias (e não outras) tornam-se dominantes no discurso político. Como as ideias e os interesses interagem em contextos institucionais específicos para produzir mudanças políticas? Qual o papel do aprendizado social nesse processo? O autor argumenta que, convencionalmente,

learning is said to occur when individuals assimilate new information, including that based on past experience, and apply it to their subsequent actions. Therefore, we can define social learning as a deliberate attempt to adjust the goals or techniques of policy *in response to past experience (or to policy-relevant knowledge) and new information. Learning is indicated when policy changes as the result of such a process* (HALL, 1993, p. 278, grifo nosso)⁶.

Especificamente com relação ao processo de aprendizado social, Hall (1993) argumenta que esse processo pode ser desagregado em três variáveis centrais e três ordens de mudança: as grandes metas que guiam as políticas em um campo particular – os grandes paradigmas de ideias que balizam as políticas e programas; as técnicas ou instrumentos de política (ou desenho) para atingir as metas; e os conjuntos mais específicos desses instrumentos operacionais (HALL, 1993, p. 278). Situações de mudança nas quais os instrumentos operacionais mudam, mas permanecem os mesmos o desenho da política e seu paradigma basilar, Hall (1993) denomina de mudança de primeira ordem. As mudanças de segunda ordem seriam caracterizadas por mudanças no desenho da política e seus instrumentos, provocadas por experiências passadas, mesmo com a permanência do paradigma da política em questão. Por fim, quando ocorrem mudanças nos três componentes das políticas, configura-se a mudança de terceira ordem, que envolve processos para além das fronteiras dos Estados em múltiplas arenas políticas e sociais e envolvendo vários atores (HALL, 1993, p. 288). A figura 1 sintetiza os conceitos:

Campbell (2002), em sintonia com Hall (2003), define **paradigmas cognitivos** como análises teóricas que especificam relações de causas e efeitos, que residem na base (*background*) dos debates políticos e limitam o conjunto de alternativas que os *policymakers* percebem como úteis. As estruturas normativas – valores, atitudes, identidades –, segundo o autor, estão na base dos debates sobre políticas e restringem ações ao limitar as alternativas que as elites percebem como sendo aceitáveis e legítimas. Normas, valores e crenças afetam suas posições sobre políticas



Fonte: Elaboração própria, a partir dos conceitos de Hall (1993).

Figura 1: Aprendizado social e ordens de mudança política (HALL, 1993)

públicas, ajudando-as a decidir o que é mais apropriado, especialmente em contextos em que não há uma evidência conclusiva sobre uma opção de política. Operam de acordo com uma lógica de adequação, conveniência moral e social e não por uma lógica de consequentialidade (CAMPBELL, 2002, p. 24). Enquanto estruturas normativas são as bases sociológicas e os paradigmas de políticas são estruturas interpretativas, as ideias programáticas são ideias causais precisas, que indicam como instrumentos e instituições devem ser mobilizados em situações específicas, de acordo com os princípios do paradigma estabelecido (CAMPBELL, 2002, p. 28).

Weyland (2004) propõe uma análise dos processos de disseminação de políticas e programas a partir de duas categorias de transmissão de ideias: a direta e a indireta. A direta consiste na relação en-

tre países sem a intermediação de organismos multilaterais, a partir de rotas de similaridades. Se, por um lado, a transmissão direta aumenta a chance da aplicabilidade das políticas pela similaridade, por outro, pode negligenciar experiências interessantes “*off the beaten track*” (WEYLAND, 2004, p. 14). A forma indireta se dá a partir da atuação de “promotores” de modelos – *think tanks*, centros de pesquisa, organizações internacionais, como o Banco Mundial e a Organização Internacional do Trabalho (OIT). O autor cita que a importância da atuação desses atores se dá centralmente em virtude da disseminação de experiências inovadoras de países isolados, que não se configuram como aqueles de “alto *status*”. Exemplo disso é o caso da Nova Zelândia, cuja experiência de responsabilidade fiscal foi importada por vários países, inclusive o

Brasil. Dessa forma, as instituições promoveriam um olhar para além dos países com rotas similares.

Contudo, há uma série de riscos nos processos de transmissão indireta. Em primeiro lugar, modelos propostos pelos organismos internacionais podem partir da crença falaciosa de que existe um modelo de validade universal para todos os países. A partir desse pressuposto, pode-se incorrer em uma excessiva uniformidade nas recomendações políticas dos organismos, ignorando-se o fato inconteste de que experiências aplicadas em um país podem ser inaplicáveis em outros. Em segundo lugar, há o grande risco de incorrerem em *ideological blinders* (WEYLAND, 2004, p. 13), baseada em orientação teórico-normativa das instituições, que selecionam as experiências dos países que serão bases para os modelos a serem disseminados a partir de suas próprias agendas político-ideológicas. Esse risco é ainda mais premente diante do deslocamento do eixo de influência de ideias das políticas governamentais nas últimas décadas, da academia para os organismos multilaterais (DEACON, 2000).

Por fim, e não menos importante, trata-se do risco da submissão dos países com carência de recursos para o financiamento de políticas ao poder dos organismos multilaterais, que comandam suntuosos montantes de recursos e utilizam a abertura de canais de empréstimo, de forma bastante empoderada, para “transmitirem” as suas ideias pelo mundo. Predominaria o jogo da pressão política das organizações, mormente o FMI e o Banco Mundial, nos contextos nacionais, em contraste com as novas formas de governança das políticas públicas baseadas em pactuação e deliberação entre atores políticos e sociais estratégicos.

Neste trabalho, verificamos, por meio das entrevistas, que esse risco é factível nos casos latino-americanos abordados, mas predomina em condições políticas muito específicas, que envolvem problemas orçamentários dos entes governamentais e condições de alinhamento ideológico dos governos com as instituições promotoras dos modelos.

Os quadros 1 e 2 sintetizam a contribuição dos conceitos pós-positivistas de

“... a proposta é apontar para um caminho de pesquisa sobre as origens do Programa Bolsa Família, que remontam às experiências municipais de PTRC, que começaram com o caso pioneiro de Campinas, em 1995.”

Campbell (2002): estrutura normativa, paradigma cognitivo e ideias programáticas; e a categorização de mecanismos de disseminação de ideias de políticas públicas em Weyland (2004).

Pode-se afirmar que um elemento comum, estruturante da “onda” de inovação em políticas de combate à pobreza, que atingiu vários países da América

Latina ou, nos termos de Hall (1993), a estrutura interpretativa básica de formulação de soluções para o problema da fome e da desigualdade de renda foi o paradigma focalizador de programas de transferência de renda (PTR). Soares (2010) argumenta que há dois objetivos e três características básicas que identificam esses programas. Os objetivos são “o alívio da pobreza em curto prazo e a quebra da transmissão intergeracional da pobreza

em longo prazo” (SOARES, 2010, p. 140). As três características básicas são: i) a existência de mecanismos de focalização; ii) as exigências de contrapartidas, por parte das famílias, para que possam receber o benefício, as chamadas corresponsabilidades, mormente nas áreas de saúde e educação, para estimular a acumulação de capital humano das crianças; e iii) o fato de o benefício ser pago em dinheiro. “A esse conjunto de características podem-se

Quadro 1: Arcabouço conceitual analítico pós-positivista (CAMPBELL, 2002)

Valores, atitudes e crenças: estruturas normativas	Legitimidade da agenda de combate à pobreza
Paradigmas cognitivos: estruturas interpretativas	Capital humano, segurança alimentar e renda incondicionada (Tomazini, 2013) ⁷
Ideias programáticas: desenhos e instrumentos específicos das <i>policies</i>	Mecanismos de focalização: contrapartidas e benefício em dinheiro

Fonte: Elaboração própria.

Quadro 2: Mecanismos de disseminação de ideias de políticas e programas (WEYLAND, 2004)

Como informações e conceitos dos modelos são disseminados?	
Transmissão Direta	Consiste na relação entre países sem a intermediação de organismos multilaterais, a partir de rotas de similaridades partilhadas, de ordem econômica, social, cultural e histórica entre países.
Transmissão Indireta	Atuação de “promotores” de modelos – <i>think tanks</i> , centros de pesquisa, organizações internacionais, como o Banco Mundial e a OIT. Riscos: – crença falaciosa de validade universal para todos os países; – <i>ideological blinders</i> baseada em orientação teórico-normativa das instituições; – submissão dos países com carência de recursos.

Fonte: Elaboração própria.

somar as seguintes especificidades que estão inter-relacionadas: o fato de o titular do benefício ser, em geral, a mãe ou a mulher responsável pela criança e um foco no bem-estar das crianças” (SOARES, 2010, p. 140).

Trajetórias históricas e aprendizado social: aspectos dos casos brasileiro e mexicano

Analisando as duas últimas décadas das trajetórias históricas das políticas e programas de transferência de renda nos dois países, podem ser destacados alguns eventos importantes que sugerem pontos de similaridades e diferenças entre os processos de formulação dos programas. Optou-se por desenvolver uma análise da trajetória histórica dos países identificando períodos no tempo, em vez de analisar os casos separadamente.

As **trajetórias históricas** dos programas de transferência de renda no Brasil e no México na década de 1990 possuem pontos de contato interessantes analiticamente para a reflexão sobre os processos de disseminação de ideias que envolvem os dois países. Neste trabalho, mais do que explorar pontos de disseminação entre os países, a proposta é apontar para um caminho de pesquisa sobre as origens do Programa Bolsa Família, que remontam às experiências municipais de PTRC, que começaram com o caso pioneiro de Campinas, em 1995⁸. Vale destacar que, como indicado no Quadro 3, as primeiras experiências municipais no Brasil são anteriores à implementação do *Progres*a mexicano em 1997, o que reforça nossa hipótese sobre o caráter endógeno do processo brasileiro, pelo menos com relação à influência mexicana. No entanto, em se tratando de experiências pioneiras nacionais de implementação de

programas de transferência de renda condicionada no mundo, o *Progres*a deve ser destacado.

Década de 1990: a antessala da criação dos programas de transferência de renda

No Brasil, Silva (2007) considera como um primeiro ponto de inflexão na agenda da transferência de renda a apresentação e aprovação, no Senado Federal, do Projeto de Lei nº 80/1991, do senador petista Eduardo Suplicy, propondo o Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM). Esse programa destinava-se a beneficiar todos os brasileiros residentes no País, maiores de 25 anos de idade, com uma renda que correspondesse a 2,25 salários mínimos, em valores de 2005 (SILVA, 2007, p. 1431). Naquela época, iniciou-se uma discussão em torno da articulação entre renda mínima familiar e educação, visando ao combate da pobreza e seus processos de reprodução.

Além desse debate, o paradigma da segurança alimentar também pautou a discussão, à época, por alternativas políticas de combate à fome, à pobreza e à exclusão social. A criação da ONG Ação para Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, liderada pelo sociólogo Herbert de Souza (Betinho), foi um marco que, inclusive, deu centralidade ao paradigma de segurança alimentar no debate das políticas sociais, na formulação do programa de governo do então candidato Lula no início dos anos 2000 (COBO, 2012, p. 151).

A década de 1990 foi um importante período de antessala no processo de criação dos programas, conforme argumenta Tomazini (2013). Segundo a autora, entre 1991 e 1997, houve intenso debate sobre programas de combate à pobreza nos países, a implementação de programas-piloto de transferência condicionada no

Quadro 3: Trajetórias históricas em comparação: pontos de contato

Brasil	México
<p>1991: apresentação e aprovação no Senado Federal do Projeto de Lei nº 80/1991 do senador Eduardo Suplicy, propondo o Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM).</p> <p>– Segurança alimentar na agenda pública: Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, movimento liderado pelo Betinho.</p>	<p>1989-1994: Programa Nacional de Solidariedad (Pronasol) – focalização das ações do programa na população pobre e indígena.</p>
<p>1995: experiências municipais em Campinas (pioneira), Santos, Ribeirão Preto (Estado de São Paulo) e em Brasília (Distrito Federal). 1996: primeiras experiências de iniciativa do Governo Federal (Bolsa Escola, Cartão Alimentação, Auxílio Gás e Bolsa Alimentação); criação do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) e início da implementação do Benefício de Prestação Continuada (BPC) instituído pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).</p>	<p>1997: <i>Progresa (Programa de Educação, Saúde e Alimentação)</i>, antecessor do programa <i>Oportunidades</i>, foi concebido de maneira intersetorial, com foco na acumulação de capital humano e como um meio de acesso aos direitos à saúde, à educação básica e à alimentação adequada, para romper com o ciclo de transmissão da pobreza.</p>
<p>1999: Comissão Mista Especial do Congresso Nacional: proposição de uma emenda constitucional que originou o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.</p>	<p>2000: divulgação de uma avaliação positiva do <i>Progresa</i>, realizada pelo <i>International Food Policy Research Institute (IFPRI)</i>, marcou a formação de uma massa crítica internacional em torno da proposta de transferência de renda condicionada.</p>
<p>2001: Prefeitura Municipal de São Paulo, gestão Marta Suplicy – implementação de quatro programas redistributivos; entre eles, o de Garantia de Renda Familiar Mínima (PGRFM)</p>	<p>2001: <i>Oportunidades</i> – ampliação do <i>Progresa</i></p>
<p>2003: Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAA) – implementação do Fome Zero</p> <p>2003: Implementação do <i>Programa Bolsa Família</i> 2004: criação do Ministério de Desenvolvimento Social</p>	

Fonte: Elaboração própria.

México e no Distrito Federal (Brasil) e de programas municipais, assim como a formulação de dispositivos federais em ambos os países (TOMAZINI, 2013, p. 128). Contudo, um ponto de comparação dos casos brasileiro e mexicano nos anos 1990 deve ser enfatizado. Enquanto no Brasil a aprovação do PGRM do senador Eduardo Suplicy marcou a discussão de um programa de renda incondicionada, no México, desde aquele período, as primeiras propostas de transferência monetária nasceram condicionadas (TOMAZINI, 2013):

Em 1991, o livro *“Poverty alleviation in Mexico”* de Santiago Levy lançou as bases de uma proposta de transferência de renda condicionada. (...) A coalizão que reúne os defensores do ‘capital humano’ no México se forma a partir das considerações e avaliações sobre o conjunto de programas direcionados à população pobre: o *Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol)* (TOMAZINI, 2013, p. 123).

A experiência do Pronasol entre 1989-1994 evidencia um processo de aprendizado endógeno no caso mexicano, que consistiu na focalização das ações do programa na população pobre e indígena, ênfase na descentralização e na participação das comunidades e o aumento do orçamento dedicado ao desenvolvimento social. Além desses aspectos, um de seus componentes, o *Niños en Solidariedad*, foi um antecedente importante para o desenho do *Progreso/Oportunidades*, uma vez que o programa oferecia bolsas de estudos para crianças pobres que frequentassem a escola, apesar da cobertura muito limitada (SOARES, 2010, p. 143).

Na perspectiva do aprendizado social, como proposto por Hall (1993), as expe-

riências municipais de Campinas, Ribeirão Preto e Santos (no Estado de São Paulo) e a experiência do Programa Bolsa Escola em Brasília (Distrito Federal), em meados da década de 1990 no Brasil, são interessantes para refletir sobre o aprendizado de um grupo de técnicos e políticos municipais, que se difundiu para além das

“As experiências políticas no Brasil e no México foram laboratórios de formulação e implementação do paradigma focalizador da transferência de renda condicionada ...”

fronteiras das municipalidades, disseminando-se em comunidades políticas e epistêmicas que, quase uma década depois, participariam ativamente do debate da formatação do Programa Bolsa Família. Fonseca (2012) destaca o programa de Campinas – o pioneiro no País, que iniciou os pagamentos em março de 1995 –, o programa do Distrito Federal (Governo Cristovão Buarque), Ribeirão Preto (similar ao de Campinas), Salvador e Vitória como experiências

brasileiras importantes anteriores ao programa mexicano *Progresá*. Em Campinas, a motivação inicial do PTRC foi vinculada à temática da segurança alimentar. O fenômeno da desnutrição passou a ter notificação compulsória, assim como as doenças infectocontagiosas, no contexto da campanha de combate à fome do Betinho. Embora o mote tenha sido de segurança alimentar, foram instituídas condicionalidades vinculadas à saúde e à educação (FONSECA, 2012). Vale ressaltar que esses municípios, pioneiros na promoção de experiências de renda mínima, apresentavam indicadores mais elevados de renda *per capita* e desenvolvimento humano que a média nacional e, dessa forma, não se verificou nesses o debate que marcou o contexto internacional, associando crise econômica e ajuste fiscal a políticas sociais compensatórias. Em 1996, foram iniciadas as primeiras experiências de iniciativa do Governo Federal brasileiro, com a criação do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) e com o início da implementação do Benefício de Prestação Continuada (BPC) instituído pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Enquanto no Brasil as estruturas das políticas de assistência social desenvolviam-se consistentemente em direção a um paradigma de direitos sociais, no México agravava-se a percepção de problemas nos programas de subsídio alimentar, que estavam estruturados em um quadro administrativo complexo. Havia 15 programas de subsídio alimentar, a cargo de 10 secretarias e organismos distintos. Problemas de ordem administrativa, falta de coordenação entre os órgãos gestores e dispersão demográfica dos beneficiários apontavam para a necessidade de mudanças. Segundo Levy

(2006, p.5), havia, por exemplo, um desequilíbrio entre os territórios com maior concentração de população pobre (meio rural) e a alocação de recursos orçamentários (que privilegiava o meio urbano), além da ineficiência do sistema de subsídios alimentares em função da dispersão populacional.

Em 1997, no México, o Programa de Educação, Saúde e Alimentação (*Progresá*), antecessor do programa *Oportunidades*, foi concebido de maneira intersetorial, com foco na acumulação de capital humano e como um meio de acesso aos direitos à saúde, à educação básica e à alimentação adequada, para romper com o ciclo de transmissão da pobreza (FONSECA e VIANA, 2007, p. 1507). Pode-se afirmar que foi uma mudança importante, de 2ª ordem nos termos de Hall (1993). A partir do paradigma de combate à pobreza via focalização, que já vinha se desenvolvendo no México há alguns anos, migrou-se de um sistema de subsídio de alimentos, em que os pobres recebiam pela condição de ser pobres, para outro em que se delegava maior responsabilidade para atuar, no sentido de receberem as transferências e maior liberdade para decidirem como deveriam gastá-las. O enfoque no desenvolvimento das “capacidades das pessoas” a partir do investimento do capital humano das crianças, com a garantia de acesso à educação, saúde e nutrição adequada, representava um alinhamento com objetivos de longo prazo de um programa de transferência de renda condicionada (PTRC), completando uma trinca de características: focalização, transferência de dinheiro e existência de corresponsabilidades a serem exigidas das famílias (SOARES, 2010, p. 177).

Segundo Tomazini (2013), o panorama político que marcou a ascensão do paradigma do capital humano no México

era de disputa entre a coalizão dos “reformadores sociais” e dos “tecnocratas” da área econômica.

O futuro da Sedesol (Secretaria de Desenvolvimento Social) e do Pronasol era um assunto bastante sensível no início da administração Zedillo (VALENCIA LOMELÍ, 2003). As diferenças entre os “tecnocratas” e “reformadores sociais” eram exacerbadas entre as equipes do Ministério das Finanças e da Sedesol. Esse conflito foi resolvido com a tentativa de atrelar as políticas de combate à pobreza com as reformas econômicas que estavam sendo implementadas na perspectiva do capital humano (LEVY, 2004) (TOMAZINI, 2013, p. 129).

Configurou-se, dessa forma, um alinhamento político entre atores políticos estratégicos – em outras palavras, uma coalizão – e um contexto político favorável à hegemonia do ideário do capital humano no México, no qual especialistas (Santiago Levy), *think tanks* (Banco Mundial), empreendedores políticos (o próprio Presidente Zedillo e seu gabinete) e a agenda econômica de abertura comercial sustentavam a formulação de políticas com base nesse arcabouço epistêmico.

Nesse mesmo diapasão, observa-se no caso mexicano que a viabilização da disseminação da experiência também se deu em virtude do uso de informação primária e técnicas estatísticas, seja para selecionar os beneficiários, seja para implementar um sistema de avaliação de impacto de natureza experimental que inovou e provocou impactos internos, consolidando o programa e criando condições técnicas para a sua continuidade⁹. Além dos impactos internos, do ponto de vista externo, as avaliações de

impacto sistemáticas foram veículos de divulgação legitimados pelo crivo científico da metodologia experimental, reconhecido pelo aparato técnico dos países e dos organismos multilaterais como fonte qualificada de informações sobre resultados, impactos e efeitos dos programas entre outros países. Num contexto em que outros países latino-americanos discutiam a pertinência dos programas de transferência de renda, a circulação de informações sobre robustas avaliações de impacto do caso mexicano foi importante no processo de formatação dos programas de outros países, como o Brasil, por exemplo (SOARES, 2010, p. 145).

No final dos anos 1990, iniciou-se um período de mudanças importantes no contexto brasileiro, marcado por um clima nacional e internacional (KINGDON, 2003) propício à formulação e implementação de programas de transferência de renda condicionada no plano federal. Em 1999, a Comissão Mista Especial do Congresso Nacional propôs uma emenda constitucional que originou o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza. Os debates e as audiências públicas que marcaram o processo decisório ocorrido na comissão ajudaram a criar um consenso político em torno da ideia de que os programas de transferência de renda condicionada seriam o melhor curso de ação para combater a pobreza no País (SOARES, 2010, p. 182).

A virada política dos anos 2000

Em 2000, a divulgação de uma avaliação positiva do *Progresas*, realizada pelo *International Food Policy Research Institute* (IFPRI), marcou a formação de uma massa crítica internacional em torno da proposta de transferência de renda condicionada. Acadêmicos e bancos de desenvolvimento

mobilizaram-se por meio de publicações e relatórios, enaltecendo as experiências mexicana e brasileira, entre outras (LAUTIER, 2010, p. 362).

No penúltimo ano do segundo mandato do Governo Cardoso (2001), ocorreu uma expansão dos programas de iniciativa do Governo Federal brasileiro em desenvolvimento e a criação de novos, com destaque ao Programa Bolsa Escola e ao Programa Bolsa Alimentação. Esses programas já apresentavam características que depois foram aperfeiçoadas no Bolsa Família, como a implementação descentralizada, com foco na mobilização de equipamentos municipais, abrangendo a grande maioria dos mais de 5.560 Municípios brasileiros.

Em 2001, iniciou-se o processo de formulação e implementação do Programa de Renda Mínima da Prefeitura Municipal de São Paulo. Destaca-se essa experiência na perspectiva de análise deste texto, pois o mesmo grupo que coordenou o programa no Município de São Paulo em 2001 participou de dois momentos cruciais no Governo Federal: a unificação do Programa Bolsa Família, em 2003, e a implementação de uma importante mudança recente do programa, o Brasil sem Miséria, em 2011. Ana Fonseca, que coordenou o Programa Bolsa Família entre 2003 e 2004 e foi Secretária Executiva do Ministério do Desenvolvimento Social, em 2004, foi coordenadora do programa municipal de renda mínima no governo de Marta Suplicy (2001-2004). No contexto daquele governo, Ana Fonseca era um ator externo, de grande respaldo acadêmico e técnico, convidada de fora da rede política da capital para formular e implementar o programa de renda mínima, e que desenhou uma estratégia de implementação marcada por intensa negociação com os grupos

epistêmicos e políticos do governo ligados a políticas redistributivas e emancipatórias¹⁰, os burocratas da máquina administrativa e os potenciais beneficiários elegíveis das regiões mais vulneráveis da cidade (POCHMANN, 2002). Havia um conflito no governo, na ocasião, entre os grupos do partido (Partido dos Trabalhadores), que competiam por orçamento e discordavam quanto ao paradigma cognitivo sobre desenvolvimento¹¹, argumentando que o investimento em renda mínima não redundaria em desenvolvimento econômico, conceito esse que mudou anos depois com a implementação do Programa Bolsa Família e foi aprofundado com o Brasil sem Miséria¹² (FONSECA, 2012). Também nesse período de 2001, houve tentativas de negociação da unificação dos programas de diferentes níveis de governo por parte do grupo do Município, já que havia o Programa Renda Cidadã no governo estadual e bolsas pulverizadas no Governo Federal (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Vale Gás e Cartão Alimentação).

Em 2003, no início do Governo Lula, a agenda política de combate à fome se consolidou no Brasil, liderada pela equipe de José Graziano. Havia cinco programas de transferência de renda condicionada em curso (os supracitados, além do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – Peti) e, em fevereiro de 2003, o governo recém-empossado criou o Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAA), sob a responsabilidade do recém-criado Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar (Mesa) (SOARES, 2010, p. 182). O objetivo do ministério era implementar o Fome Zero, desenvolvido em 2001 pelo Instituto Cidadania, organização não governamental ligada ao PT. No mesmo ano, em outubro, ocorreu a unificação dos programas de transferência de renda

(integrando, posteriormente, o Peti) no Programa Bolsa Família, processo esse liderado pela Ana Fonseca, então Secretária Executiva do MDS. As propostas foram de unificação das bolsas e pactuação dos três níveis de governo na implementação do programa, sob a coordenação federal, mas não foram de imediato acolhidas politicamente. Num primeiro momento, houve divergência entre o grupo do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Nutricional (José Graziano) e o grupo da Ana Fonseca, que propunha a unificação de todas as bolsas. Esse grupo sai do governo e volta no mesmo ano, num momento em que já havia grupos políticos vinculados a cada “bolsa”, o que tornava difícil o processo de unificação dos programas, com debates intensos entre os grupos do mesmo partido, como o debate sobre a frequência escolar como condicionalidade de um programa unificado¹³. Em 2004, foi criado o Ministério do Desenvolvimento Social, trazendo no seu bojo a discussão do Cadastro Único.

Observando em retrospectiva esse processo, é notável a rapidez em que se desenvolveram arranjos políticos e institucionais ligados à assistência social e ao combate à pobreza no Governo Federal brasileiro, no início da década de 2000. No entanto, deve-se observar que se trata de um processo moldado por componentes históricos de claro aprendizado social, beneficiado por experiências e conhecimentos acumulados em um horizonte temporal: a história da própria política de assistência e combate à fome em várias instâncias de governo durante a década de 1990, a mobilização secular de grupos ligados ao movimento sanitário e de assistência social que desembocou na Constituição de 1988, a massa crítica formada por atores políticos e sociais com

capilaridade nacional e internacional que vinha discutindo conceitos, desenhos e instrumentos de políticas e que contribuiu para criar um contexto favorável ao desenvolvimento da agenda de combate à pobreza no Brasil e em vários países latino-americanos. Pode-se afirmar, a partir das entrevistas realizadas, que as experiências como pesquisadora e coordenadora da Ana Fonseca e sua equipe em diferentes programas nas instâncias municipais e federal foram a correia de transmissão de um processo de disseminação de experiências que marcaram o desenvolvimento do programa federal, conforme Dolowitz e Marsh (1996) citados por Farah (2008), transferindo desenhos de políticas, práticas de mobilização de *stakeholders*, arranjos administrativos, instituições etc. Verifica-se, nesse processo brasileiro, o embate de dois paradigmas cognitivos, a segurança alimentar e o capital humano, cujas coalizões políticas que os sustentavam marcaram um processo de disputa orçamentária e espaço institucional (TOMAZINI, 2013, p. 135).

Especificamente nos casos do Brasil e do México, os contextos do desenvolvimento do Bolsa Família e do *Progreso/Oportunidades* foram bem distintos. O México, na década de 1990, passava por grave crise econômica, crise política, levante dos Chiapas, configurando-se um período extremamente turbulento. Nesse contexto, criou-se um consenso entre atores políticos e sociais mexicanos em torno do diagnóstico dos impactos negativos da crise entre os mais pobres. No entanto, um dissenso marcou a interação entre os órgãos de governo quanto ao melhor curso de ação a ser decidido. Segundo Levy (2006, p. 16), a síntese é que se tratava de um contexto propício de mudança – novo governo, clima político favorável, acúmulo de evidências empíricas e experiência administrativa.

O consenso na agenda de combate à pobreza foi chancelado pelo Presidente Zedillo e pela Secretaria da Fazenda, que reconhecia nas mudanças a serem realizadas a oportunidade de centralizar o controle do orçamento das políticas sociais.

No Brasil, o Governo Cardoso iniciou um processo de criação de programas de transferência de renda federais, que ganhou maior impulso no Governo Lula. Em seu primeiro ano de mandato, o Governo Lula se encontrava com força política para iniciar, pode-se dizer, um processo de ressignificação da agenda de combate à fome e à pobreza no Governo Federal, caracterizado por uma nova articulação com o arcabouço de políticas sociais e econômicas já desenvolvidas no País desde a década de 1990 e expandindo a magnitude dessas políticas dentro do governo¹⁴.

Considerações finais

As experiências políticas no Brasil e no México foram laboratórios de formulação e implementação do paradigma focalizador da transferência de renda condicionada e, ao mesmo tempo, propagadoras de influência, seja via transmissão direta, seja via transmissão indireta (WEYLAND, 2004). Difundido e multiplicado internacionalmente, o paradigma foi também retroalimentado por experiências nacionais, em processos de adaptação de elementos de primeira e segunda ordem (HALL, 2003) em contextos de ideias normativas e processos políticos e sociais que ressignificaram os programas em cada contexto nacional (CAMPBELL, 1998).

Com relação à transmissão indireta, pode-se dizer que o Banco Mundial influenciou os países ao repercutir o paradigma focalizador de transferência de renda condicionada, mas também sofreu

influência. Conforme relato dos entrevistados (QUIROGA, 2011; OSSANDON e URRIOLO, 2011; FONSECA, 2012), pode-se afirmar que a implementação dos programas brasileiro e mexicano foi marcada por um processo de aprendizado “cruzado”, em que os países latino-americanos receberam influências de primeira e segunda ordem (HALL, 1993) do Banco Mundial, na medida em que os técnicos da instituição recomendaram ajustes na implementação, como acertos em cobertura, condicionalidades e outros. Essas recomendações tiveram maior influência política em contextos favoráveis marcados por um alinhamento paradigmático e de interesses, conforme analisado no final dos anos 1990 no México. No entanto, o próprio organismo também sofreu influência, na medida em que acumula o aprendizado de um país ao acompanhar a execução de um programa. A instituição influenciou a percepção internacional sobre determinada área de política social, agindo como caixa de ressonância ao repercutir a política em países e regiões não necessariamente similares aos países de origem, conforme apontado em Weyland (2004). As entrevistas citaram a existência de uma rede internacional de cooperação, na qual os técnicos dos países que desenvolvem PTRC trocam experiências, com a presença de técnicos do Banco Mundial e de outras instituições internacionais.

O modelo brasileiro, em contraste com o mexicano, apresenta cobertura substancialmente maior, dadas as características geográficas e sociais do País. O Bolsa Família brasileiro, ao atender 12 milhões de famílias, conseguiu massificar o focalismo de seu modelo, gerando, com isso, impactos econômicos de grande repercussão. Esses impactos tornaram-se alvo da atenção internacional e reforçaram a

importância do alargamento de sua base. As entrevistas sugerem, dessa forma, que o modelo mexicano que se consolidou entre 1997 e 2001 e a atuação do Banco Mundial, divulgando os bons resultados da experiência, criaram um clima político favorável à formulação de alternativas de políticas de combate à pobreza e desigualdade no Brasil nos moldes da transferência de renda condicionada. Dulci (2009) avalia que a política de transferência de renda desenhada no México foi uma ferramenta de aprendizagem para outros países da América Latina e instituições internacionais (DULCI, 2009, p. 7).

Contudo, a implementação do caso brasileiro tornou-se um modelo de programa via mecanismos diretos – as várias missões internacionais que vieram ao Brasil para conhecer o programa – e indiretos – atuação do Banco Mundial, que assumiu o caso brasileiro como um caso a ser replicável em outros países, sejam similares ou distintos ao Brasil (WEYLAND, 2004). Comparado com o brasileiro, o *Oportunidades* é um programa que mais se aproxima dos paradigmas dos modelos de programas de transferência de renda do BIRD e do Banco Mundial¹⁵. Interessante pontuar que o programa mexicano recebeu o maior empréstimo da história do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para a expansão dos programas nas áreas urbanas (DULCI, 2009), o que indica a dimensão histórica e potencial do programa mexicano para a América Latina.

Na análise da formulação do Programa Bolsa Família, é fundamental destacar que a construção do programa passa, em grande medida, pela trajetória de políticas anteriores de transferência de renda (HALL, 1992), visto que, no momento em que a União organiza e consolida os PTRC federais, havia já em funcionamento

diferentes programas municipais de transferência de renda (São Paulo, Campinas, Ribeirão Preto) e estaduais (Distrito Federal, entre outros), conforme abordado, e esses modelos são nacionalizados no processo de construção da amplitude do Programa Bolsa Família.

Quiroga (2011) e Sposati (2011) destacaram as experiências do Programa para a Erradicação do Trabalho Infantil e, especialmente, do Programa Bolsa Escola. Fonseca (2012) destacou a experiência do Programa Renda Mínima no Município de São Paulo como fundamental para a escolha da priorização do Programa Bolsa Família na agenda do primeiro mandato do Governo Lula. Foi uma experiência em uma escala inédita no Brasil, que deu visibilidade ao processo e aos resultados do programa. O caso de São Paulo tornou-se “modelo” de renda mínima no Brasil, legitimado por técnicos do Banco Mundial e do BID, nos termos de Weyland (2004), seguido pelo Governo Federal. A escolha técnica da equipe da Ana Fonseca foi, na realidade, uma escolha política. O Banco Mundial e o BID ganharam uma “grife” atrelada a um governo progressista, que descolava os PTRC dos paradigmas mais conservadores, e o Governo Federal trazia um grupo responsável por uma experiência conhecida internacionalmente, que legitimava o processo de unificação do Bolsa Família. Nos dois casos, há elementos importantes de aprendizado social (HALL, 1993). Os atores políticos e sociais trazem para suas práticas decisórias do presente percepções e aprendizados de experiências políticas do passado.

Nos anos 2000, a implementação do Programa Bolsa Família ocorreu *pari passu* com a implementação de um modelo sistêmico para a assistência social, o Sistema Único de Assistência Social

(SUAS). Vale comentar que são processos de políticas sociais que se reforçam, a despeito da existência de fundos de recursos distintos: o Fundo Nacional da Assistência Social (FNAS) ligado ao SUAS e o Fundo de Erradicação da Pobreza que provê a maior parte dos recursos do Bolsa Família. O PBF tem se mostrado no Brasil um programa em movimento, em que famílias entram e saem constantemente, dependendo da sua condição social. O SUAS tem abarcado as famílias em uma rede de cuidado que vai além do PBF, o que diferencia o PTRC brasileiro do mexicano por sua inserção/convivência em uma política mais global e sistêmica de assistência social.

Por fim, procurou-se discutir neste texto os caminhos da inovação de políticas sociais no Brasil, tendo como espelho o caso do México (mas que também se verificaram em outros países latino-americanos), especificamente os programas de transferência de renda, que envolveram processos

complexos e multifacetados, pois não foram, em grande medida, definidos estruturalmente por meio da atuação dos organismos multilaterais, mas explicados por matrizes de correlação entre atores e instituições com relações dinâmicas, dentro de molduras políticas, institucionais e culturais de cada país (dentro das quais a atuação dos organismos multilaterais se inseriu). Não se nega aqui o peso dos organismos internacionais, especialmente os financeiros, nos processos de formulação e implementação de políticas, mas propõe-se uma análise mediada por aspectos históricos, econômicos, políticos e institucionais, com a valorização do olhar teórico neoinstitucionalista e das teorias de políticas públicas pós-positivistas, que podem iluminar as abordagens de futuros estudos sobre outras políticas setoriais e sobre outros aspectos da política de combate à pobreza abordada neste trabalho.

(Artigo recebido em julho de 2013. Versão final em setembro de 2013).

Notas

¹ A “primeira onda” de programas, do final da década de 1980 e início dos anos 1990, foi uma “marola”, com os casos da Venezuela e Honduras. A partir da segunda metade dos anos 1990, a marola se transformou em um “tsunami”. Em 1997 foi implementado o programa *Oportunidades* no México; em 2000 o programa Mi Familia na Nicarágua; em 2001 o programa colombiano Familias en Acción e o equatoriano Bono Solidaridad-Bono de Desarrollo Solidario. Em 2002 foram implementados o Programa Chile Solidário e o Jefas y Jefes de Hogar Desocupados na Argentina; em 2003 foi a vez do Brasil implementar o Programa Bolsa Família. Outros casos de implementação de PTR: 2005: El Salvador, Programa *Oportunidades* (Red de Protección Social); Uruguai, Ingreso Ciudadano; Paraguai, Tekoporã; Ñopytyvo (na região do Chaco); R. Dominicana, Solidaridad; Peru, Juntos; 2006: Panamá, Red de *Oportunidades* (FONSECA e VIANA, 2007, p.1507).

² Com relação às condicionalidades, o fato de serem estabelecidas em saúde e educação está associado à concepção de pobreza e resgate da cidadania, discutidas internacionalmente. Contudo, a determinação dos contornos dessas condicionalidades está dada pelas possibilidades estruturais e administrativas do País. Na opinião de Sposati (2011), há uma incongruência entre as condicionalidades de saúde e educação, visto que a primeira tem foco no nascimento e primeira

infância (contexto materno-infantil) e a segunda apenas na segunda infância (público normativo do ensino fundamental). Isso é explicado pela estrutura da oferta das políticas, visto que a educação no Brasil não tem rede pública de atendimento de 0 a 3 anos e, assim, o controle educacional é deslocado para a segunda infância. Desse modo, a dificuldade de oferta de políticas sociais articuladas determina a construção possível da política pública de transferência de renda.

³ Para mais informações sobre o debate recente sobre políticas sociais no Brasil, ver Fonseca e Leite (2009).

⁴ Entende-se por “difusão-disseminação-transferência-aprendizagem” em políticas públicas o “(...) processo segundo o qual conhecimento (acerca das políticas públicas), arranjos administrativos, instituições etc., em um tempo ou lugar, são usados no desenvolvimento de políticas, arranjos administrativos e instituições em outro tempo e lugar” (DOLOWITZ e MARSH, 1996, p. 344, *apud* FARAH, 2008, p. 112).

⁵ Para maiores detalhes sobre as correntes teóricas em análise de políticas públicas, ver FARIA (2003) e HOWLETT, RAMESH & PERL (2009).

⁶ “...sabe-se que o aprendizado ocorre quando os indivíduos assimilam uma informação nova, incluindo aquelas provenientes de experiências vividas, e utilizam essa informação posteriormente em suas ações. Portanto, podemos definir o aprendizado social como um tentativa deliberada de ajustar as metas ou técnicas de política *considerando a experiência vivida (ou o conhecimento relevante sobre política) e informações novas. O aprendizado é demonstrado quando a política muda como resultado desse processo* (HALL, 1993, p. 278, grifo nosso, tradução própria).

⁷ Segundo Tomazini (2013), pode-se identificar historicamente três linhagens de paradigmas cognitivos no caso brasileiro – capital humano, segurança alimentar e renda incondicionada – e, no caso mexicano, capital humano e renda incondicionada. Segundo o paradigma da renda incondicionada, “a pobreza seria o resultado da violação do direito a compartilhar a riqueza da nação. Os atores dessa coalizão defendem políticas universais, em oposição à focalização e às condicionalidades encerradas nos programas de luta contra a pobreza. Nesse sentido, as políticas de transferência de renda deveriam dar prioridade ao direito à renda que satisfaça um padrão de vida modesto, mas “socialmente aceitável”” (TOMAZINI, 2013, p. 121). O conceito de segurança alimentar é histórico e polissêmico, mas ganha contornos de direitos a partir dos anos 1990. Segundo Belik (2003), “o direito de se alimentar regularmente e adequadamente não deve ser produto da benemerência ou resultado de ações de caridade mas, sim, prioritariamente, de uma obrigação que é exercida pelo Estado que, em última análise, é a representação da nossa sociedade. Vale lembrar também que o conceito de segurança alimentar continua em aberto e também está em discussão. Mais recentemente, já se fala também em soberania e sustentabilidade alimentar” (BELIK, 2003, p. 14). Ugá (2004) comenta o conceito de capital humano: “A teoria do capital humano afirma que as diferenças de rendas entre os indivíduos são influenciadas pelo capital humano (sobretudo educação) que cada um investe em si mesmo. O raciocínio básico pode ser assim sintetizado: (i) aumento da educação dos trabalhadores; (ii) estes terão suas habilidades e conhecimentos melhorados; (iii) quanto maiores as habilidades e conhecimentos, maior a produtividade do trabalhador; (iv) essa maior produtividade acaba gerando maior competitividade e, assim, maiores rendas para o indivíduo (UGÁ, 2004, p. 59).

⁸ Neste trabalho, argumenta-se que, além das experiências de programas de transferência de renda federais, as experiências municipais dos anos 1990 influenciaram a conformação da trajetória do Programa Bolsa Família, por meio de processos de aprendizagem social nos termos de Hall (1993). Uma análise mais aprofundada nessa linha de argumentação encontra-se em LEITE, C. K. S e PERES, U. D. *Paradigmas de desenvolvimento e disseminação de políticas: raízes federativas da*

criação do Programa Bolsa Família. Trabalho apresentado no 37º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, Águas de Lindóia, 2013.

⁹ Segundo González de La Rocha (2010), a utilização de ferramentas estatísticas, tanto para a pesquisa na área rural – *Encuesta de Características Socioeconômicas de los Hogares Rurales* (ENCASEH) – quanto da área urbana – *Encuesta de Características Socioeconômicas de los Hogares Urbanos* (ENCASURB) –, foi determinante para os contornos do *Progreso e Oportunidades*. No entanto, as pesquisas depois mostraram-se com alcance limitado para manter a continuidade do processo de seleção das famílias necessitadas, que passou então a contar com a autoseleção e estudo aprofundado posterior da família como forma de inserção e complementação do cadastro estatístico.

¹⁰ O Programa de Renda Mínima da Prefeitura do Município de São Paulo articulava-se ao Programa Bolsa Trabalho, Programa Começar de Novo, Programa Ação Coletiva de Trabalho (Operação Trabalho).

¹¹ A discussão sobre o investimento em um programa de renda mínima ou programas de indução econômica, como Banco do Povo, Economia Solidária, ou mesmo obras de investimento em infraestrutura urbana e habitação, era bastante acirrada no governo de São Paulo, em função da limitada capacidade do governo para investir diante do cenário de baixo crescimento econômico e dívidas herdadas de governos anteriores. Não existia no País experiência comparável em cobertura ao que se propunha fazer em São Paulo e, ainda, era uma dúvida quais seriam os resultados dessa política e sua possível sustentabilidade ou não. Diante disso, alguns grupos do governo apostavam que era melhor investir em programas de desenvolvimento econômico do que, nesse entendido, como meramente assistencial e pontual.

¹² Ver desenho do Programa Brasil sem Miséria, de 2011, que vincula transferência de renda à inclusão produtiva. “A miséria tem caras e necessidades diferentes conforme a região. A realidade no campo é uma, na cidade é outra bem diferente. Por isso, o Brasil Sem Miséria terá ações nacionais e regionais baseadas em três eixos: garantia de renda, inclusão produtiva e serviços públicos” (ver <http://www.brasilemmiseria.gov.br/apresentacao>).

¹³ Havia a proposta de 85% de frequência escolar como condicionalidade, do grupo ligado à educação, o que foi considerado exagerado e divergente em relação à LDB, que estabelece 65% de frequência escolar como patamar mínimo (FONSECA, 2012).

¹⁴ Argumentamos que as políticas de combate à pobreza no Brasil começaram a seguir naquele momento uma trilha de centralidade na coordenação entre as demais políticas, inclusive as econômicas. Há evidências em estudos de que os resultados de ativação dos mercados em localidades em que a população recebe as transferências de renda, por exemplo, têm sido incorporados aos discursos de pesquisadores e técnicos do governo para justificar o gasto social como instrumento de reação das autoridades à crise econômica que assola os países desenvolvidos já há alguns anos. Há vários trabalhos recentes produzidos por pesquisadores do Ipea que tratam da importância do gasto social na ativação de demanda efetiva e como fator de crescimento econômico. Ver: <http://www.ipea.gov.br/portal/>

¹⁵ Conforme González de La Rocha (2010), o papel central das avaliações de impacto na formulação e implementação do programa mexicano reforça a hipótese da influência de técnicos de organismos multilaterais no processo de criação do programa *Oportunidades*.

Referências bibliográficas

- BANCO MUNDIAL. *Relatório sobre o desenvolvimento mundial. A luta contra a pobreza*. Washington, D.C., 2000-2001.
- BARTHOLO, Letícia e DUTRA, Ricardo R. Catastro Único de Programas Sociais: Brasil. In: Pontificia Universidad Católica de Chile UC. *Sistemas Integrados de Información Social: su rol en la protección social*. Salesianos Impresores S. A PUCC – UC, 2011.
- BELIK, Walter. Perspectivas para segurança alimentar e nutricional no Brasil. *Revista Saúde e Sociedade*, v.12, n.1, p.12-20, jan.-jun. 2003.
- CAMPBELL, John L. Ideas, Politics and Public Policy. *Annual Review of Sociology*, v. 28, p. 21-38, 2002.
- _____. Institutional analysis and the role of ideas in political economy. *Theory and society*, v. 27, n. 3, p. 377-409, 1998.
- COBO, Barbara. *Políticas Focalizadas de Transferência de Renda: Contextos e Desafios*. São Paulo: Ed. Cortez, 2012.
- COTTA, T. C. S. *Visões de proteção social e transferência de renda condicionada no Brasil e no México*. 2009. Tese (doutorado) – Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas, CEPPAC, Universidade de Brasília, Brasília, 2009.
- DEACON, B. Eastern European welfare states: the impact of the politics of globalization. *Journal of European Social Policy*, 2000. Disponível em: www.esp.sagepub.com
- DULCI, Otávio. *Transferência de renda e política social: modelos e trajetórias institucionais na América Latina*. In: Anais do 33º ENCONTRO DA ANPOCS, Caxambu, 2008.
- FARAH, Marta Ferreira Santos. Disseminação de Inovações e Políticas Públicas e Espaço Local. *Organizações & Sociedade*, v. 15, nº 45, abril/junho 2008.
- FARIA, C. A. P. Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, nº 51, fevereiro/2003.
- FONSECA, Ana Maria Medeiros e VIANA, Ana Luiza d'Ávila. Direito à saúde, atenção básica e transferências condicionadas de renda na América Latina. *Ciência saúde coletiva*, v.12, nº 6, p.1505-1512, 2007.
- FONSECA, Francisco e LEITE, Cristiane Kerches da Silva. Políticas Sociais como Política de Estado. *Le Monde Diplomatique Brasil*, São Paulo, p. 6 e 7, nov. 2009.
- GIL, Antonio C. *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*. 5 ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- GONZÁLES de la ROCHA, Mercedes. Pobreza, Progres e Oportunidades: Una Mirada de Relativo Largo Plazo. In: Castro, Jorge Abrahão de e Modesto, Lúcia. *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*. Brasília: IPEA, 2010. cap. 8, p.169-202, 2010.
- HALL, Peter. The movement from Keynesianism to monetarism: Institutional analysis and British economic policy in the 1970s. In: Steinmo, Sven; Thelen, Kathleen; Longstreth, Frank. *Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis*. New York: Cambridge University Press, p. 90-109, 1992.

- _____. Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, v. 25, n° 3, abril 1993, p. 275-296, 1993.
- HAYEK, F. A. Von. *Os Fundamentos da Liberdade*. Brasília, Ed. UNB e São Paulo, Ed. Visão, 1983.
- HOWLETT, Michael; RAMESH, M. & PERL, Anthony. *Studying public policy: policy cycles and policy subsystems*. 3rd. ed. Oxford: Oxford University Press, 2009.
- JUSTO, Carolina Raquel Duarte de Mello. *Política de transferência de renda e cidadania no Brasil: implicações político-sociais dos Programas Municipais de Renda Mínima a partir do estudo comparativo dos casos de Campinas, Jundiaí, Santo Andre e Santos (1995-2006)*. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2007.
- KINGDON, John. *Agendas, alternatives, and public policies*. 3 ed. Nova York: Harper Collins, 2003.
- LAUTIER, Bruno. O Consenso sobre as políticas sociais na América Latina, negação da democracia? *Caderno CRH*, Salvador, v. 23, n° 59, p. 353-368, maio/agosto 2010.
- LEITE, Cristiane Kerches da Silva e FONSECA, Francisco. Federalismo e políticas sociais no Brasil: impasses da descentralização pós-1988. *Organizações & Sociedade*. v. 18, n° 56, 2011.
- LEVY, Santiago. *Pobreza y transición democrática en México*. Washington, DC.: Brooking Institute Press, 2006.
- _____. *Ensayos sobre desarrollo económico y social de México*, México, F.C.E, 2004.
- MATTOS, Rubens de Araújo. As agências internacionais e as políticas de saúde nos anos 90: um panorama geral da oferta de ideias. *Ciência e Saúde Coletiva*, v. 6, n° 2, p. 377-389, 2001.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). *Bolsa Família*. Disponível em: MDS.gov.br. Acessado em: agosto de 2011.
- MORAES, Reginaldo C. Reformas neoliberais e políticas públicas: hegemonia ideológica e redefinição das relações Estado-sociedade. *Educação e Sociedade*, v. 23, n. 80, p. 13-24, 2002.
- NASCIMENTO, Aline F. e REIS, Carlos Nelson. Os programas de transferência condicionada de renda na América Latina: especificidades de uma realidade que se mantém. *Rev. Pol. Públ. São Luis*, v. 13, n. 2, p. 183-193, jul./dez. 2009.
- POCHMANN, Marcio (org.) *Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade – Novos caminhos para a inclusão social*. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo/ Editora Cortez, 2002.
- SILVA e Silva, Maria Ozanira. O bolsa família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil. *Ciência e Saúde Coletiva*, v. 12, n° 6, p. 1429-1439, 2007.
- SOARES, Fábio Veras. Para onde caminham os programas de transferência condicionada? As experiências comparadas do Brasil, México, Chile e Uruguai. In: CASTRO, Jorge Abrahão; MODESTO, Lúcia. *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*. v. 2. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, IPEA, 2010.
- SOARES, Sergei, et al. *Programas de Transferência Condicionada de Renda no Brasil, Chile e México: Impactos sobre a desigualdade*. Texto para Discussão 1293. IPEA. Brasília, julho de 2007.

SPOSATI, Aldaiza. Bolsa Família: um programa com futuros. In: CASTRO, Jorge Abrahão; MODESTO, Lúcia. *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*. v. 2. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, IPEA, 2010.

_____. Tendências latino-americanas da política social pública no século 21. *Rev. Katálysis [online]*. v. 14, n.1, p. 104-115, 2011.

STEINMO, Sven and THELEN, Kathleen. Historical institutionalism in comparative politics. In: STEINMO, Sven, THELEN, Kathleen and LONGSTRETH, Frank. *Structuring politics: Historical institutionalism in comparative analysis*. New York, Cambridge University Press, 1992.

TOMAZINI, Carla Guerra. Disputas em torno das políticas de transferências de renda no Brasil e México: coalizões de causa e a consolidação do paradigma “capital humano”. In: TOMAZINI, Carla Guerra e LUKIC, Melina Rocha. *As ideias também importam: abordagem cognitiva e políticas públicas no Brasil*. Editora Juruá: Curitiba, 2013.

_____. *La construction des politiques de transferts monétaires conditionnels: entre consensus et dissentiments. Une analyse de la lutte contre la pauvreté au Brésil et au Mexique*. 2010. Tese (Doutorado) – Université Paris III – La Sorbonne Nouvelle, Institut des Hautes Études de l’Amérique Latine, Paris.

UGA, Vivian Domínguez. A categoria “pobreza” nas formulações de política social do Banco Mundial. *Revista de Sociologia Política*, n. 23, p. 55-62, 2004.

VALENCIA LOMELÍ, Enrique. *La résurgence des politiques sociales au Mexique*. Tiers-Monde, n° 175, 2003.

VIANA, Lúcio Hanai Valeriano. *A influência do Banco Interamericano de Desenvolvimento na formulação de políticas públicas: análise das condições de financiamento do Programa de Reabilitação da Área Central no Município de São Paulo – Procentro*. 2009. Dissertação (Mestrado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (EAESP), São Paulo.

VERGARA, Sylvia C. *Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração*. São Paulo: Atlas, 1997.

WEYLAND, Kurt. *Learning from foreign models in Latin American policy reform*. Washington, D.C. Woodrow Wilson Center Press. Baltimore Johns Hopkins University Press, 2004.

Entrevistas

FONSECA, Ana Maria Medeiros. Graduada em História e mestre em História Social e do Trabalho pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), e doutora em História Social na área de família e relações de gênero pela Universidade de São Paulo (USP). Pesquisadora do Núcleo de Estudos em Políticas Públicas da Unicamp (Nepp/Unicamp), coordenou o programa Bolsa Família entre 2003 e 2004, e foi Secretária Executiva do Ministério do Desenvolvimento Social, em 2004. Foi ainda Analista de Políticas Sociais da Oficina do PNUD para a América Latina e o Caribe entre 2005 e 2006, e Analista de

Políticas Sociais da Oficina Regional da FAO desde 2007. Tem atuado prioritariamente nas áreas de programas de transferência de renda, cidadania, pobreza, políticas públicas e família. Em 2011, assume a Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza (Sesep) no novo desenho organizacional do MDS. Entrevista realizada em 17/08/2012, em Campinas – SP (Nepp/Unicamp).

QUIROGA, Junia. Doutora em Demografia; Diretora do Departamento de Avaliação do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Entrevista realizada em 05/08/2011, em São Paulo-SP.

OSSANDON, Mario. Diretor da Instituição responsável pela implementação do Chile Solidário e assessor do Parlamento em temas sociais; e URRIOLO, Rafael, diretor no Chile 21. Entrevista realizada no dia 17/08/2011, em São Paulo-SP.

SPOSATI, Aldaíza. Ex-secretária de Assistência Social do Município de São Paulo e coordenadora da Pós Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica (PUC/SP). Entrevista realizada em 19/08/2011, em São Paulo-SP.

Resumo – Resumen – Abstract

Origem e disseminação do Programa Bolsa Família: aproximações analíticas com o caso mexicano

Cristiane Kerches da Silva Leite e Ursula Dias Peres

O objetivo deste texto é discutir a criação do Programa Bolsa Família a partir das correntes teóricas neoinstitucionalista e pós-positivista, tendo o caso mexicano como espelho. Argumenta-se que a onda latino-americana dos anos 1990 de programas de transferência de renda não implicou políticas homogêneas devido aos contextos políticos, sociais e institucionais de aprendizagem social (HALL, 1993), às trajetórias das políticas nos países e ao embate de paradigmas e atores que influenciaram as políticas (CAMPBELL, 2002). Conclui-se, por meio da análise de dados qualitativos primários e secundários, que, a despeito de traços de semelhança que envolvem a descentralização administrativa no plano federativo e a hegemonia das ideias neoliberais nas políticas econômicas, os dois países produziram trajetórias de construção de programas de transferência de renda distintos. A interação entre atores políticos, sociais (domésticos e internacionais) e o papel das ideias em suas distintas categorias e seus efeitos nas políticas são relevantes nesta proposta de análise.

Palavras-chave: disseminação de políticas; transferência de renda; paradigmas de políticas

Origen y diseminación del Programa Bolsa Familia en el contexto latinoamericano: un análisis comparativo

Cristiane Kerches da Silva Leite y Ursula Dias Peres

El objetivo del texto es debatir la creación del Programa Bolsa Familia desde el punto de vista de la diseminación de políticas, usando el caso mexicano como espejo. Se argumenta que la ola latinoamericana de los años 1990 de programas de transferencia de renta no ha resultado en políticas homogêneas debido a los contextos políticos, sociales e institucionales de aprendizaje social (HALL, 1993), a las trayectorias de las políticas en los países y al embate de paradigmas y actores que han influenciado las políticas (CAMPBELL, 2002). Se concluye que, a pesar de rasgos de similitud que involucran la descentralización administrativa en el plan federativo y la hegemonía de las ideas neoliberales en las políticas económicas, los dos países han producido trayectorias de construcción de programas de transferencia de renta distintos. La interacción entre actores políticos, sociales (domésticos e internacionales) y el papel de las ideas en sus distintas categorías y sus efectos en las políticas son relevantes en esta propuesta de análisis.

Palabras clave: diseminación de las políticas; transferencia de renta; paradigmas de políticas

Origin and dissemination of the Bolsa Família Program in Latin American context: a comparative analysis

Cristiane Kerches da Silva Leite and Ursula Dias Peres

This text aims to discuss the creation of *Bolsa Família* Program, from the perspective of dissemination of policies, using Mexican's case as a comparison. It is argued that the Latin-American wave of income transfer programs, in the 1990s, did not produce homogeneous policies due to the political, social, and institutional contexts of social learning (HALL, 1993); to the political trajectories in the countries; and to the paradigm and stakeholders clash that influenced such policies (CAMPBELL, 2002). One may conclude that, despite the resemblance traces concerning the administrative decentralization in the federal level and the hegemony of neoliberal ideas in

economic policies, both countries produced trajectories for building different income transfer programs. The interaction between political and social (domestic and international) stakeholders and the role of ideas in their different categories and their effects in policies are relevant in this assessment proposal.

Keywords: policy dissemination; income transfer; policy paradigms

Cristiane Kerches da Silva Leite

É doutora em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP), professora do curso de Gestão de Políticas Públicas e integrante do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da USP (EACH/USP). É autora do livro *Processo Decisório no Brasil: o caso da Lei de Responsabilidade Fiscal* (Ed. Hucitec, 2011). Contato: criskerches@gmail.com

Ursula Dias Peres

É doutora em Economia pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP/FGV), professora do curso de Gestão de Políticas Públicas e dos Programas de Pós Graduação em Mudança Social e Participação Política e em Gestão de Políticas Públicas da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da USP (EACH/USP). Contato: uperes@usp.br

A infraestrutura das escolas públicas brasileiras de pequeno porte

*Joaquim José Soares Neto, Camila Akemi Karino,
Girlele Ribeiro de Jesus e Dalton Francisco de Andrade*

Introdução

O processo de ensino-aprendizagem é complexo e exige a interação de diversos fatores para ser realizado de forma adequada. Requer desde um corpo docente qualificado até condições de infraestrutura escolar favorável, o que inclui materiais didáticos, equipamentos, e estruturas físicas apropriadas. Sem o suporte suficiente para o desenvolvimento do seu trabalho, a atuação do professor fica prejudicada, ou seja, o suporte institucional é fundamental para que o professor possa desenvolver um bom trabalho educacional.

Além das diferenças individuais e familiares dos estudantes, estudos têm mostrado que a escola pode fazer a diferença (BARBOSA & FERNANDES, 2001; LEE, 2008). Essa concepção tem impulsionado uma série de estudos, nacionais e internacionais, a fim de identificar que características ou fatores escolares são mais eficazes para promover aprendizagem e desenvolvimento. Busca-se, assim, encontrar os “determinantes-chave” da eficácia escolar (SAMMONS, 1999).

Vários fatores têm sido apontados na literatura como determinantes para bons resultados. Destaca-se, por exemplo, a participação dos pais na vida escolar, trajetória escolar do estudante, o nível socioeconômico, recursos técnico-pedagógicos, instalações físicas/infraestrutura, variáveis relacionadas aos professores, etc. (ANDRADE & LAROS, 2007; BARBOSA & FERNANDES, 2001; JESUS & LAROS, 2004; SOARES, CÉSAR & MAMBRINI, 2001; WILLMS & SOMERS, 2000). Esses estudos concentram-se em identificar variáveis que possam contribuir para a promoção da eficácia e da equidade da educação.

A questão da equidade no contexto brasileiro é um aspecto central. Há muitos estudos que mostram que aspectos socioeconômicos e demográficos são bastante relevantes para os resultados educacionais (LEE, 2008; SOARES & ANDRADE, 2006; SOARES; CÉSAR & MAMBRINI, 2001; COLEMAN *et al.*, 1966). No Brasil, tamanho é o impacto das características socioeconômicas e demográficas, que vários estudos multinível trabalham esses aspectos como variáveis de controle, a fim de poder investigar outras variáveis relacionadas a aspectos intraescolares (FLETCHER, 1998; SOARES, 2004; JESUS & LAROS, 2004; ANDRADE & LAROS, 2007).

Após controlar o nível socioeconômico do aluno, variáveis referentes à infraestrutura e aos equipamentos escolares estão entre os preditores de bons desempenhos dos alunos (BARBOSA e FERNANDES, 2001; JESUS & LAROS, 2004). Além disso, os estudos brasileiros demonstram que outras variáveis do nível da escola afetam o desempenho, tais como: recursos técnico-pedagógicos, lição de casa, comprometimento dos professores, alta expectativa dos professores em relação aos alunos, formação dos professores (ANDRADE &

LAROS, 2007; BARBOSA & FERNANDES, 2001; JESUS & LAROS, 2004; SOARES, 2004; SOARES; CÉSAR & MAMBRINI, 2001).

Como apontado por Mello (1994), não há dúvidas de que a escola pode fazer a diferença, mas ainda não há consenso ou pleno entendimento acerca do que proporciona essa diferença e como atuar para diminuí-la. Por isso, os estudos na área de fatores contextuais continuam sendo desenvolvidos e ainda se faz necessário investir esforços em aprimorar a forma de mensurar os fatores contextuais.

Na perspectiva de buscar melhores formas de mensurar fatores contextuais, em uma publicação recente, foi desenvolvida uma escala de infraestrutura escolar, utilizando-se os dados do Censo Escolar de 2011 (SOARES NETO; JESUS; KARINO & ANDRADE, 2013). Nesse estudo, quatro níveis de infraestrutura foram estabelecidos: elementar, básico, adequado e avançado.

Essa escala de infraestrutura possibilita análises relevantes da realidade das escolas brasileiras de forma simples, possibilitando o planejamento de políticas públicas para a melhoria da educação do país. Há de se considerar, ainda, que estudos já demonstraram que as condições físicas e o ambiente escolar são variáveis que impactam a proficiência em todas as regiões brasileiras, e que há uma forte correlação entre infraestrutura e nível socioeconômico (BARBOSA *et al.*, 2001).

Tendo como base os dados do Censo Escolar de 2011, verificou-se que 44,5% das escolas brasileiras possuem infraestrutura elementar e que grande parte delas está na área rural das regiões Norte e Nordeste. Essas escolas são responsáveis por mais de 7 milhões de matrículas (SOARES NETO; JESUS; KARINO & ANDRADE, 2013). Esses resultados demonstram o

quanto ainda é preciso investir em infraestrutura escolar no Brasil e que estudos descritivos podem contribuir para tornar mais transparente aos gestores essa realidade.

Detectar problemas é importante, propor caminhos para solucioná-los é mais importante ainda. Com o objetivo de desenhar estratégias, no presente trabalho, apresentamos uma análise que leva em consideração o tamanho das escolas e suas infraestruturas. Como será detalhado no corpo do artigo, a correlação entre infraestrutura e tamanho da escola é relativamente alta. O significado disto é que, em geral, as escolas maiores têm infraestruturas melhores.

Considerando que os problemas são diferentes para escolas de diferentes tamanhos e, mais importante, as soluções para os problemas existentes são igualmente diversas, o estudo buscará focar nas escolas que precisam de uma atuação mais urgente. Assim, buscar-se-á analisar as características das escolas menores, em especial as com até 200 alunos e até 10 turmas, uma vez que elas, em sua maioria, apresentam uma infraestrutura precária.

Metodologia

O tamanho da escola pode ser medido pelo número de turmas ou pela quantidade de matrículas. Utilizando essas duas medidas, serão consideradas neste estudo escolas com até 10 turmas e até 200 matrículas. O recorte atribuído no estudo teve como base a visão de que uma escola que atende até 200 alunos pode ser considerada como pequena. Além disso, em média, essas escolas terão 20 alunos por turma, o que se aproxima do critério utilizado pela Prova Brasil para definir escolas pequenas. Nessa avaliação, escolas que possuem menos de

20 alunos na série avaliada não constituem o universo de escolas que terá aplicação. Por outro lado, não se tinha como intuito usar exatamente o mesmo critério da Prova Brasil, pois isso excluiria do estudo um importante aspecto a ser analisado nessas escolas: o nível de desempenho.

Outro fator considerado foi o percentual de alunos brasileiros que essas escolas de pequeno porte atendem. Do total de 194.932 escolas brasileiras, 157.381

“... foi possível analisar o nível de desempenho e o percentual de alunos das escolas de pequeno porte que participam do principal programa de transferência de renda do Governo Federal.”

são públicas; 90.379 foram categorizadas como escolas de pequeno porte e são responsáveis por 5.724.970 de matrículas, do total de 54.436.318 de todo o ensino básico do País. Ou seja, essas escolas, denominadas aqui de pequeno porte, representam cerca de 46% das escolas brasileiras, e são responsáveis por cerca de 10% do total de alunos matriculados no País.

Quanto aos instrumentos, será utilizada uma escala de infraestrutura escolar construída por meio da Teoria de Resposta ao Item (TRI) e com base no Censo Escolar da Educação Básica de 2011, realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). O Censo da Educação Básica Brasileira coleta anualmente dados a respeito das escolas, das turmas, dos docentes e dos alunos brasileiros. Os dados utilizados para a construção da escala foram extraídos do Censo Escolar de 2011 e são provenientes do formulário “Cadastro das Escolas”, que contempla os fatores denominados “Caracterização e Infraestrutura” e “Equipamentos”.

A Teoria de Resposta ao Item (TRI) constitui uma família de metodologias estatísticas que tem como característica o fato de oferecer um caminho sólido do ponto de vista teórico para, a partir de um conjunto de itens

pertencentes a uma prova ou a um questionário, construir uma escala (AYALA, 2009). Na atualidade, a TRI tem sido bastante utilizada para o desenvolvimento de escalas de proficiência. Importantes avaliações educacionais brasileiras, como o SAEB, a Prova Brasil e o Enem, têm como base essa teoria para o cálculo da proficiência dos alunos. Em publicação recente, Soares Neto e colaboradores (SOARES NETO; JESUS; KARINO & ANDRADE, 2013) fizeram uso da TRI para construir uma escala de infraestrutura das escolas brasileiras¹. No presente estudo, tal escala será aplicada nas análises.

A escala de infraestrutura das escolas de educação básica brasileira utiliza 24 itens, que são apresentados na Tabela 1, e foi obtida tendo como referência as 194.932 escolas que responderam ao Censo Escolar de 2011.

Para a obtenção da escala, estabeleceu-se o valor médio de infraestrutura dessas

Tabela 1: Itens utilizados para a construção da escala de infraestrutura das escolas brasileiras

Item	Descrição do Item	Item	Descrição do Item
1	Água consumida pelos alunos	13	Parque infantil
2	Abastecimento de água	14	Berçário
3	Abastecimento de energia elétrica	15	Sanitário fora ou dentro do prédio
4	Esgoto sanitário	16	Sanitário para educação infantil
5	Sala de diretoria	17	Sanitário para deficientes físicos
6	Sala de professor	18	Dependências para deficientes físicos
7	Laboratório de informática	19	TV
8	Laboratório de ciências	20	DVD
9	Sala de atendimento especial	21	Copiadora
10	Quadra de esportes coberta/descoberta	22	Impressora
11	Cozinha	23	Computadores
12	Biblioteca	24	Internet

Fonte: Soares Neto, Jesus, Karino & Andrade (2013). Uma Escala para Medir a Infraestrutura Escolar. *Estudos em Avaliação Educacional*, 54(24), 78-99.

escolas como 50 e para o desvio-padrão da distribuição, o valor 10.

A Tabela 2, a seguir, mostra a distribuição das escolas brasileiras nos níveis de infraestrutura estabelecidos pela escala.

O presente estudo também fez uso, além da escala de infraestrutura, de dados de duas outras bases – microdados da Prova Brasil 2011 e base do Programa Bolsa Família –, disponibilizadas pelo

Tabela 2: Descrição dos níveis e percentual de escolas por intervalo de proficiência da escala de infraestrutura escolar

Nível	Percentual de escolas	Descrição dos níveis de infraestrutura
1 - Infraestrutura elementar	44,5	Infraestrutura escolar elementar: estão neste nível escolas que possuem somente aspectos de infraestrutura elementares para o funcionamento de uma escola, tais como água, sanitário, energia, esgoto e cozinha.
2 - Infraestrutura básica	40,0	Infraestrutura escolar básica: além dos itens presentes no nível anterior, neste nível as escolas já possuem uma infraestrutura básica, típica de unidades escolares. Em geral, elas possuem: sala de diretoria e equipamentos como TV, DVD, computadores e impressora.
3 - Infraestrutura adequada	14,9	Infraestrutura escolar adequada: além dos itens presentes nos níveis anteriores, as escolas deste nível, em geral, possuem uma infraestrutura mais completa, o que permite um ambiente mais propício para o ensino e aprendizagem. Essas escolas possuem, por exemplo, espaços como sala de professores, biblioteca, laboratório de informática e sanitário para educação infantil. Há também espaços que permitem o convívio social e o desenvolvimento motor, tais como quadra esportiva e parque infantil. Além disso, são escolas que possuem equipamentos complementares, como copiadora e acesso a internet.
4 - Infraestrutura avançada	0,6	Infraestrutura escolar avançada: as escolas neste nível, além dos itens presentes nos níveis anteriores, possuem uma infraestrutura escolar mais robusta e mais próxima do ideal, com a presença de laboratório de ciências e dependências adequadas para atender a estudantes com necessidades especiais.

Fonte: Soares Neto, Jesus, Karino & Andrade (2013). Uma Escala para Medir a Infraestrutura Escolar. *Estudos em Avaliação Educacional*, 54(24), 78-99.

INEP e Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), respectivamente. A partir dessas bases, foi possível analisar o nível de desempenho e o percentual de alunos das escolas de pequeno porte que participam do principal programa de transferência de renda do Governo Federal.

O tamanho e a infraestrutura das escolas brasileiras

Nesta seção, será feito um estudo a respeito do tamanho das escolas públicas de ensino básico brasileiras. A Tabela 3, a seguir, mostra a distribuição das escolas públicas de ensino básico em relação às suas infraestruturas. Ao se considerar somente as escolas públicas, nota-se que 51,8% delas têm infraestrutura na categoria elementar e essas escolas são responsáveis pela educação de mais de 6 milhões de estudantes, o que representa 14,4% dos matriculados.

Com base nesse resultado, pode-se indagar os meios para se garantir uma educação de qualidade em um ambiente

desprovido de condições mínimas de infraestrutura. Todavia, para se caminhar no sentido da solução do problema da melhoria das condições materiais das escolas, deve-se estudar a viabilidade econômica de se prover a mesma infraestrutura de uma escola de um centro urbano em uma escola localizada em um município do interior com poucos habitantes.

A Tabela 4 mostra a distribuição das 157.381 escolas públicas em relação a duas variáveis: quantidade de matrículas e quantidade de turmas.

Como pode ser observado, aquelas escolas com até 200 matrículas e com até 10 turmas somam 90.379, ou seja, 57% das escolas públicas do País. Elas constituem o foco principal do presente trabalho.

A Tabela 5, a seguir, mostra a distribuição das escolas públicas, e das públicas de até 200 alunos e até 10 turmas, em relação à dependência administrativa.

Nota-se que as escolas municipais representam 79,2% do total de escolas públicas, e 92,5% do total das escolas de pequeno porte.

Tabela 3: Distribuição das escolas públicas brasileiras em relação às suas infraestruturas

Níveis de infraestrutura	Quantidade de escolas públicas	Percentual de escolas públicas	Quantidade de estudantes matriculados	Percentual de estudantes matriculados
Elementar	81.502	51,8	6.682.827	14,4%
Básico	56.131	35,7	23.864.682	51,5%
Adequado	18.949	12,0	14.968.775	32,3%
Avançado	799	0,5	846.791	1,8%
Total	157.381	100%	46.363.075	100%

Fonte: Elaborado pelos autores, a partir de dados do Censo Escolar da Educação Básica 2011/INEP.

Tabela 4: Quantidade de escolas em relação ao número de turmas e ao número de matrículas das escolas públicas de ensino básico brasileiras

	Até 200 matrículas	De 201 a 500 matrículas	De 501 até 1000 matrículas	Mais de 1000 matrículas
Até 10 turmas	90.379	5.101	61	65
De 11 a 50 turmas	3.767	26.674	20.722	7.576
De 51 a 100 turmas	5	27	180	2.700
Mais de 100 turmas	0	2	5	117

Fonte: Elaborado pelos autores, a partir de dados do Censo Escolar da Educação Básica 2011/INEP.

Tabela 5: Distribuição das escolas públicas de ensino básico e das escolas públicas de ensino básico de pequeno porte em relação à variável dependência administrativa

Dependência administrativa	Escolas públicas em geral	Escolas públicas com até 10 turmas e até 200 alunos
Federal	451	93
Estadual	32.316	6.700
Municipal	124.614	83.586
Total	157.381	90.379

Fonte: Elaborado pelos autores, a partir de dados do Censo Escolar da Educação Básica 2011/INEP.

Características das escolas de até 10 turmas e até 200 alunos

A Tabela 6, a seguir, mostra que o extrato de escolas em estudo apresenta uma infraestrutura bastante precária. Verifica-se que 80,5% delas estão no limite inferior das categorias de infraestrutura.

Nesse ponto de nossa análise, cabe ressaltar que, do total de 194.932 escolas brasileiras, 86.739 (categorizadas como escolas de pequeno porte no presente estudo) estão na categoria elementar de

infraestrutura e observa-se que dessas, 72.751 são escolas públicas de pequeno porte. Ou seja, do total de escolas de pequeno porte com infraestrutura elementar, 84% são públicas. A Tabela 6 também mostra o quantitativo de escolas privadas de pequeno porte, para que se possa verificar a discrepância em termos de infraestrutura entre as escolas públicas e as privadas. Nota-se que apenas 22% das escolas privadas de pequeno porte têm infraestrutura elementar. Apesar de as escolas privadas possuírem, em geral,

Tabela 6: Categorias de infraestrutura das escolas brasileiras

Categoria de infraestrutura	Quantidade de escolas públicas + privadas	Quantidade de escolas públicas de pequeno porte	Quantidade de escolas privadas de pequeno porte
Elementar	86.739	72.751	4.665
Básica	78.047	16.655	14.003
Adequada	29.026	963	2.265
Avançada	1.120	10	39
Total	194.932	90.379	20.972

Fonte: Elaborado pelos autores, a partir de dados do Censo Escolar da Educação Básica 2011/INEP.

condições melhores de infraestrutura, destaca-se que existem mais de 4.600 escolas privadas de pequeno porte com infraestrutura elementar no Brasil.

Para se verificar como estão distribuídas geograficamente, o Gráfico 1 a seguir mostra o número absoluto de escolas de pequeno porte em relação aos Estados da Federação. Os Estados da Bahia, do Maranhão e do Pará contêm o maior número dessas escolas. Como a quantidade é bastante diferente entre os estados brasileiros, o Gráfico 2 traz uma distribuição percentual. Claramente, os Estados do Norte e Nordeste mostram um maior percentual de escolas de pequeno porte em relação às outras regiões da Federação.

A Tabela 7, mostra que 73% das escolas de pequeno porte estão na região rural do País. Assim, vai se desenhando uma característica bem definida da categoria de escolas de pequeno porte: são escolas com infraestrutura bastante precária e que se localizam, em sua maioria, em locais específicos do País.

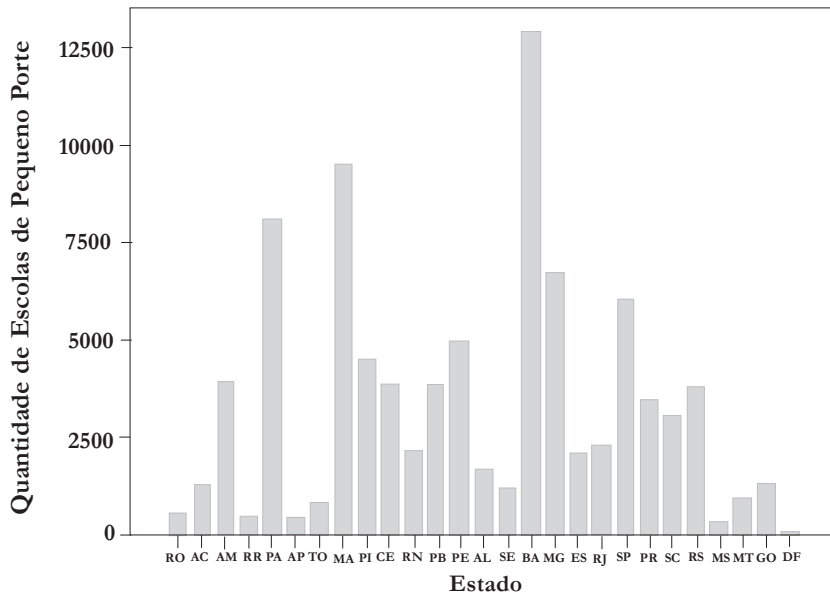
Indo adiante na análise (Tabela 8), verifica-se que a média de desempenho na Prova Brasil das escolas de pequeno porte

também é inferior à média nacional, tanto para língua portuguesa quanto para matemática, para ambas as séries avaliadas nesse exame.

Finalmente, para completar o estudo, é apresentada em dois gráficos a frequência de escolas que recebem alunos provenientes de famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família. O Gráfico 3 é relativo a todas as escolas públicas do País, enquanto que o Gráfico 4 mostra a distribuição dos alunos nas escolas da categoria de pequeno porte. Como se vê, a distribuição é basicamente invertida, ou seja, as escolas de pequeno porte tendem a ter um maior percentual de alunos provenientes de famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família.

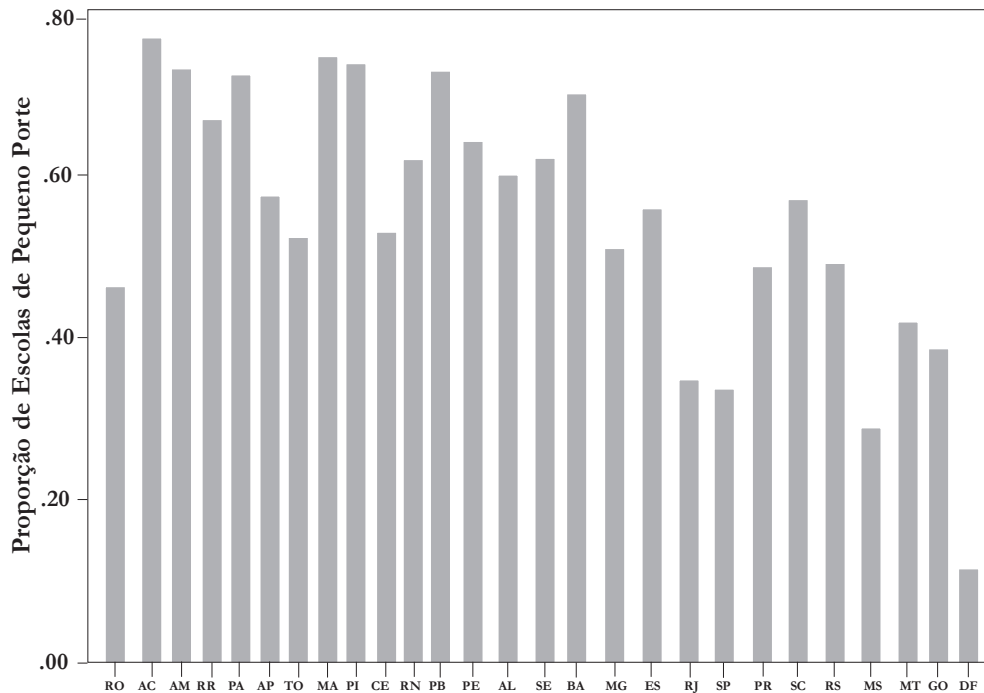
As 157.381 escolas públicas recebem um total de 14.513.407 de alunos cujas famílias recebem o benefício do Bolsa Família; isso corresponde a 31% dos alunos das escolas públicas.

As 90.379 escolas de até 10 turmas e até 200 alunos recebem um total de 2.209.761 de alunos cujas famílias recebem o benefício do Bolsa Família; isso significa 39% do total de matrículas nessas escolas.



Fonte: Elaborado pelos autores, a partir de dados do Censo Escolar da Educação Básica 2011/INEP.

Gráfico 1: Distribuição das escolas de pequeno porte em relação aos estados brasileiros



Fonte: Elaborado pelos autores, a partir de dados do Censo Escolar da Educação Básica 2011/INEP.

Gráfico 2: Proporção das escolas de cada unidade da Federação que são de pequeno porte

Tabela 7: Distribuição das escolas públicas de pequeno porte em relação à localização urbana ou rural

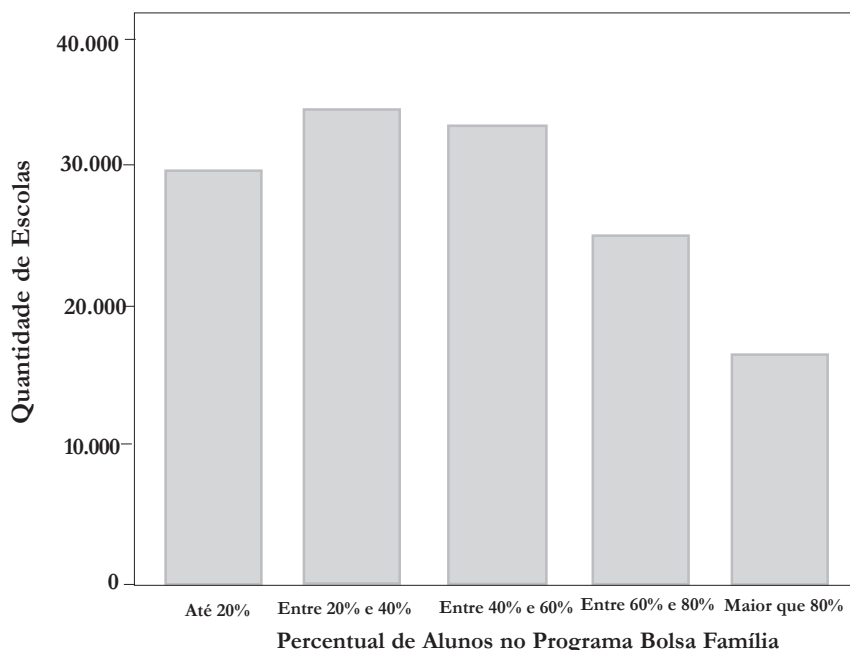
Localização das escolas	Quantidade de escolas	Percentual de escolas
Urbana	24.365	27,0
Rural	66.014	73,0
Total	90.379	100,0

Fonte: Elaborado pelos autores, a partir de dados do Censo Escolar da Educação Básica 2011/INEP.

Tabela 8: Comparação das médias na Prova Brasil entre todas as escolas públicas e as escolas públicas de pequeno porte

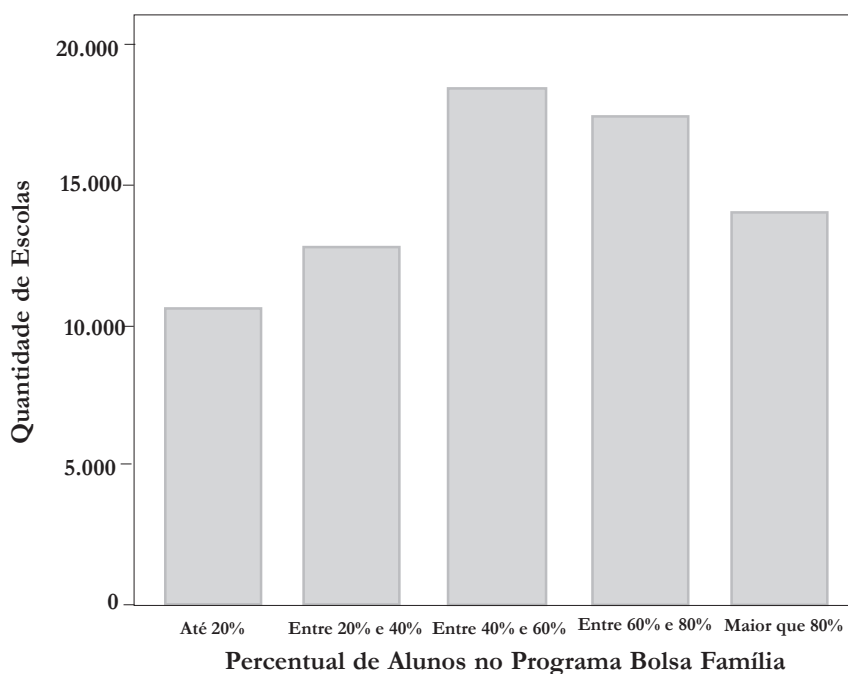
Disciplina	Média na Prova Brasil de 2011 5º Ano		Média na Prova Brasil de 2011 9º Ano	
	Todas as escolas públicas	Escolas públicas de pequeno porte	Todas as escolas públicas	Escolas públicas de pequeno porte
Língua Portuguesa	184	174	236	225
Matemática	203	192	243	235

Fonte: Elaborado pelos autores, a partir dos Microdados da Prova Brasil 2011/INEP.



Fonte: Elaborado pelos autores, a partir de dados do Programa Bolsa Família/MDS.

Gráfico 3: Quantidade de escolas públicas onde estudam alunos de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família



Fonte: Elaborado pelos autores, a partir de dados do Programa Bolsa Família/MDS.

Gráfico 4: Quantidade de escolas públicas de até 10 turmas e até 200 alunos em função do percentual de alunos provenientes de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família

Conclusões

O presente trabalho foca em escolas públicas brasileiras que têm até 200 alunos e até 10 turmas. Como apresentado, essas escolas se colocam em uma categoria que merece estratégias particulares para propiciar aos seus alunos uma educação de qualidade. Em geral, elas se localizam na zona rural das regiões Norte e Nordeste e têm uma infraestrutura elementar. Elas são responsáveis por 11% das crianças que frequentam o ensino básico e, na Prova Brasil, essas escolas apresentam desempenho inferior à média nacional.

Esses resultados corroboram com os estudos que demonstram a relação entre infraestrutura, nível socioeconômico e

desempenho dos estudantes (BARBOSA *et al.*, 2001; ANDRADE & LAROS, 2007; BARBOSA & FERNANDES, 2001; JESUS & LAROS, 2004; SOARES, CÉSAR & MAMBRINI, 2001; WILLMS & SOMERS, 2000). Todavia, deve-se ressaltar que as análises aqui realizadas são de cunho correlacional, sem qualquer relação de causalidade; tratam-se de análises descritivas com dados populacionais, não fazendo qualquer referência à estatística inferencial. Assim, destaca-se a relevância do desenvolvimento de estudos causais, fazendo uso de outras técnicas e metodologias.

Devido às particularidades relativas à localização e à quantidade de alunos atendidos nessas escolas, políticas públicas específicas para a melhoria da educação devem ser planejadas e executadas, a fim

de garantir uma educação de qualidade para mais de 5 milhões de estudantes que dependem dessas escolas para a conquista de um futuro melhor. Pois, ao procurarem uma escola para frequentar, sofrem o efeito de seletividade, uma vez que são pré-selecionados para um determinado tipo de escola, que fica localizada mais próxima à sua residência.

Deve-se ressaltar que, conforme definido na Constituição Federal, a educação é um direito de todos os brasileiros e, conforme o Art. 206, o ensino deve ser ministrado tendo como base a igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola. Ao focar as escolas de até 10 turmas e até 200 alunos, busca-se tornar mais transparente a realidade dessas escolas e, ao caracterizá-las, espera-se contribuir para essas ações específicas.

A partir das análises deste estudo, verificou-se que as escolas de até 10 turmas e até 200 alunos atendem a alunos de regiões mais isoladas, de tal forma que

muitos equipamentos escolares não podem ser disponibilizados devido aos custos. Para esses casos, soluções viáveis economicamente devem ser buscadas. Não se trata somente de comprar equipamentos; prover condições de infraestrutura envolve condições físicas como energia e água, além de condições de uso e manutenção dos equipamentos.

A solução não é fácil. É preciso compreender o que seria uma infraestrutura ideal para essas escolas de até 10 turmas e até 200 alunos, que seja viável economicamente, passível de manutenção e suficiente para o desenvolvimento adequado das práticas pedagógicas.

Dessa forma, espera-se que este trabalho dê abertura a uma reflexão acadêmica, econômica e política. Consequentemente, espera-se que essa reflexão possa subsidiar políticas públicas voltadas ao atendimento da realidade destacada neste artigo.

(Artigo recebido em julho de 2013. Versão final em setembro de 2013).

Nota

¹ Maiores detalhes da escala encontram-se no artigo “Uma escala para medir a infraestrutura escolar” (SOARES NETO; JESUS; KARINO & ANDRADE, 2013).

Referências bibliográficas

- ANDRADE, J. M., de; LAROS, J. A. Fatores associados ao desempenho escolar: um estudo multinível com dados do SAEB/2001. *Psicologia: Teoria e Pesquisa*, v. 23, n. 1, p. 33-42, 2007.
- AYALA, R. J. de. *The Theory and Practice of Item Response Theory*. The Guilford Press, 2009.
- BARBOSA, M. E. F.; BELTRÃO, K. I.; FARIÑAS, M. S.; FERNANDES, C.; SANTOS, D. Modelagem do Saeb – 99: Modelos Multinível. Relatório Técnico, Rio de Janeiro, 2001.

- BARBOSA, M. E. F.; FERNANDES, C. A escola brasileira faz diferença? Uma investigação dos efeitos da escola na proficiência em matemática dos alunos da 4ª série. In: C. Franco (Ed.). *Avaliação, ciclos e promoção na educação*. Porto Alegre: Artmed, 2001. p. 155-172.
- COLEMAN, J. S. *et al. Equality of educational opportunity*. Washington: Government Printing Office, 1966.
- FLETCHER, P. R. *À procura do ensino eficaz*. (Relatório Técnico). Brasília: MEC-DAEB, 1998.
- JESUS, G. R., & LAROS, J. A. Eficácia escolar: regressão multinível com dados de avaliação em larga escala. *Avaliação Psicológica*, v. 3, n. 2, p. 93-106, 2004.
- LEE, V. L. Utilização de modelos lineares hierárquicos lineares para estudar contextos sociais: o caso dos efeitos da escola. In: N. BROOKE e J. F. SOARES (Ed.). *Pesquisa em eficácia escolar: origem e trajetórias*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p. 273-296
- MELLO, G. N. Escolas eficazes: um tema revisitado. In: XAVIER, A. C. *et al. (Org.) Gestão Escolar: desafios e tendências*. Brasília: Ipea, 1994. p. 329-369.
- SAMMONS, P. *School Effectiveness: Coming of Age in the 21st Century*. Taylor & Francis Group, 1999.
- SOARES, J. F. O efeito da escola no desempenho cognitivo de seus alunos. *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, v. 2, n. 2, p. 1-17, 2004.
- SOARES, J. F.; ANDRADE, R. J. de. Nível socioeconômico, qualidade e equidade das escolas de Belo Horizonte. *Ensaio: Avaliação Política Pública Educacional*, 14(50), p. 107-126, 2006.
- SOARES, J. F.; CÉSAR, C. C.; MAMBRINI, J. Determinantes de desempenho dos alunos do ensino básico brasileiro: evidências do SAEB de 1997. In: C. Franco (Ed.). *Avaliação, ciclos e promoção na educação*. Porto Alegre: Artmed, 2001. p. 121-153.
- SOARES NETO, J. J.; JESUS, G. R.; KARINO, C. A.; ANDRADE, D. F. Uma Escala para Medir a Infraestrutura Escolar. *Estudos em Avaliação Educacional*, v. 54, n. 24, p. 78-99, 2013.
- WILLMS, J. D.; SOMERS, M. Family, classroom, and school effects on children's educational outcomes in Latin America. *School Effectiveness and School Improvement*, v. 12, n. 4, p. 409-445, 2000.

Resumo – Resumen – Abstract

A infraestrutura das escolas públicas brasileiras de pequeno porte

Joaquim José Soares Neto, Camila Akemi Karino, Girlene Ribeiro de Jesus e Dalton Francisco de Andrade

Em um país como o Brasil, buscar a equidade da educação pública é um grande desafio. Para ser vencido, é necessária a adoção de políticas públicas adequadas, que considerem a realidade tanto de escolas grandes quanto de escolas menores, pois elas apresentam necessidades e características distintas. Nesse contexto, este artigo teve como objetivo estudar a infraestrutura das escolas brasileiras com até 10 turmas e com até 200 alunos, a fim de prover uma análise dessa realidade pouco investigada. Verificou-se que essas escolas representam 46% do total das escolas de ensino básico brasileiro e são responsáveis por aproximadamente 11% das matrículas do País nesse nível de ensino. Em geral, elas têm um padrão de infraestrutura precário, média de desempenho na Prova Brasil abaixo da média nacional e estão localizadas, em sua maioria, na área rural das regiões Norte e Nordeste do País. Nelas estudam 5.724.970 de alunos, sendo que 2.209.761 são alunos cujas famílias recebem o benefício do Bolsa Família. Conclui-se que investigar a realidade dessas escolas é essencial ao possibilitar ações específicas para atender a esse público e, com isso, promover uma educação de qualidade para todos.

Palavras-chave: infraestrutura escolar; Teoria de Resposta ao Item (TRI); avaliação educacional

La infraestructura de las escuelas públicas brasileñas de tamaño pequeño

Joaquim José Soares Neto, Camila Akemi Karino, Girlene Ribeiro de Jesus y Dalton Francisco de Andrade

En un país como Brasil, en busca de la equidad de la educación pública es un reto importante. Para ser superados, es necesario adoptar políticas apropiadas para considerar la realidad de los dos grandes escuelas, escuelas mucho más pequeñas porque tienen necesidades y características. En este contexto, el presente trabajo tiene como objetivo estudiar la infraestructura de las escuelas brasileñas con un máximo de 10 clases y 200 alumnos, con el fin de proporcionar un análisis de esa realidad poco investigado. Se encontró que estas escuelas representan el 46% de las escuelas primarias brasileñas totales y son responsables de aproximadamente el 11% de la matrícula en el país en ese nivel de educación. En general, tienen un patrón de mala infraestructura, el rendimiento promedio en Brasil prueba por debajo de la media nacional y se encuentran principalmente en las zonas rurales del norte y el nordeste. Allí, estudian 5.724.970 estudiantes y 2.209.761 son estudiantes cuyas familias reciben el beneficio de la Bolsa Família. Llegamos a la conclusión de que investigue la realidad de estas escuelas, es esencial para permitir acciones específicas para hacer frente a esta audiencia y con ello promover la educación de calidad para todos.

Palabras clave: infraestructura de las escuelas; Teoría de respuesta al ítem (TRI); evaluación educativa

The infrastructure of small public schools in Brazil

Joaquim José Soares Neto, Camila Akemi Karino, Girlene Ribeiro de Jesus and Dalton Francisco de Andrade

In a country like Brazil, seeking equity of public education is a major challenge. To be overcome, it is necessary to adopt appropriate policy to consider the reality of both great schools and small schools because they have different needs and characteristics. In this context, this paper aims to study the infrastructure of Brazilian schools with up to 10 classes and 200 students,

in order to provide an analysis of that reality poorly investigated. It was found that these schools represent 46% of total Brazilian primary schools and are responsible for approximately 11% of enrollments in the country at that level of education. In general, they have a pattern of poor infrastructure, average performance in “Prova Brasil” below the national average and are located mostly in rural areas of the North and Northeast Regions. In these schools there are 5,724,970 students and 2,209,761 are students whose families receive the benefit of the “Bolsa Família”. We conclude that investigate the reality of these schools, it is essential to allow specific actions to address this audience and thereby promote quality education for all.

Keywords: scholar infrastructure; Item Response Theory (IRT); educational evaluation

Joaquim José Soares Neto

É doutor em Química Teórica, pela Aarhus Universitet (Dinamarca) e pós-doutor pelo California Institute of Technology (Califórnia, EUA). Atualmente é professor titular da Universidade de Brasília (UnB) e membro do programa de pós-graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares (Ceam/UnB). Contato: jjsoaresneto@gmail.com

Camila Akemi Karino

É doutoranda do Instituto de Psicologia da Universidade de Brasília (UnB) e coordenadora-geral de Instrumentos e Medidas do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP). Contato: camilaakarino@gmail.com

Girlene Ribeiro de Jesus

É doutora em Psicologia Social, do Trabalho e das Organizações, pela Universidade de Brasília (UnB) e professora adjunta da faculdade de Educação da UnB. Contato: girlene@unb.br

Dalton Francisco de Andrade

É doutor em *Biostatistics*, pela University of North Carolina at Chapel Hill, NC (EUA). Professor titular aposentado da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). No momento, atua como professor voluntário do Departamento de Engenharia da Produção da USFC. Contato: dalton.andrade@ufsc.br



NOSSA VIDA MELHOROU

RSP Revisitada

Notas para um “*planning*” alimentar brasileiro

Rubens de Siqueira

Texto publicado na RSP, vol. 2, nº 3, junho de 1950

Escrito para a Revista do Serviço Público em junho de 1950, o texto do médico da Universidade Federal Fluminense Rubens de Siqueira torna-se um marco para a compreensão dos atuais programas governamentais dedicados a combater a fome e a insegurança alimentar no Brasil. O artigo pode ser considerado como um dos primeiros esboços para a criação e estruturação de um plano alimentar para o país, apto a eliminar os problemas de nutrição e alimentação brasileiros. Foi escrito um ano antes do lançamento do livro clássico sobre essa temática de autoria de Josué de Castro - *Geopolítica da fome: ensaio sobre os problemas de alimentação e de população do mundo*. Rubens de Siqueira destaca a “desorganização” da ação governamental como causa relevante para má alimentação, ao lado da “ignorância” e da “pobreza”, justificativas comumente levantadas à época. O autor propõe, então, um modelo de gestão capaz de realizar uma coordenação inteligente dos esforços empreendidos pelas diversas organizações e setores governamentais que, no período, pudessem contribuir para promoção da segurança alimentar no país.

I. Introdução

As questões e problemas de alimentação e nutrição têm, nestes últimos trinta anos, ocupado posição de destaque em todos os planos internacionais de campanha médico-social, atingindo, todavia, seu acme durante o grande conflito mundial recente e na fase do após-guerra em que nos encontramos.

A "National Nutrition Conference for Defense", reunida em 26, 27 e 28 de maio de 1941 em Washington, por convocação do saudoso presidente Roosevelt, e que reuniu a fina flor da nutrologia da nação irmã, marca uma época demonstradora do papel dos técnicos na solução de problemas importantes para a vida de um povo. Seus "Proceedings" representam, inegavelmente, um programa básico para qualquer governo digno deste nome.

A criação de um Ministério de Alimentação pela Grã-Bretanha, as pesquisas alimentares em inúmeros países, a conferência de Hot Springs, e organização da F.A.O. são, entre outros, marcos denunciadores do papel que a alimentação desempenha no plano das atividades políticas das nações modernas.

Todos os países devem e podem dar algo de seu na luta contra a fome e a subnutrição, máxime aqueles como o nosso em que o problema da alimentação só mui recentemente começou a preocupar, biológica e socialmente falando, os estudiosos de nossas grandes questões. Clima e raça eram os senhores todopoderosos que absorviam a atenção dos que nos procuravam observar com olho sábio e medida científica. As referências das autoridades estrangeiras que nos visitavam eram, via de regra, vagas e imprecisas. Acusavam de má e deficiente a alimentação do brasileiro, sem, entretanto, lhe emprestarem a menor importância na nossa maneira de ser física e social.

Foram os próprios brasileiros, em inquéritos realizados em várias regiões e em classes sociais diversas (1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 e 18) que evidenciaram a gravidade e a importância da subnutrição nacional, permitindo chegar à conclusão de que o Brasil vive uma verdadeira tragédia pela alimentação

que o afeta. Se, em todo ele, é possível encontrar populações que se alimentam suficientemente (19), também é verdade que uma parte muito importante de seus habitantes não chega a comer o mínimo necessário para conservar a vida e permitir um rendimento normal ao trabalho humano. Mesmo nas partes mais favorecidas do país, a maioria da classe trabalhadora não ganha o suficiente para comprar alimentos em quantidade normalmente requerida pelo organismo.

Tudo isso que foi dito exige de todos os que se interessam pelos verdadeiros problemas brasileiros uma intensa e tenaz ação social, de transformação de juízos errôneos e arraigados, de luta contra a indiferença ou incompreensão dos que têm a responsabilidade de zelar pela saúde e bem-estar do nosso povo.

II. Da necessidade de um planejamento alimentar para o Brasil

Ninguém põe em dúvida a disparidade brutal entre as nossas rações e o conhecimento científico atual de nutrição.

Os inquéritos alimentares realizados em nosso meio, e a opinião unânime dos especialistas em alimentação e nutrição, demonstram a existência de um "status" nutritivo muito baixo para o brasileiro, em virtude de sua má alimentação.

Duas causas fundamentais têm sido sistematicamente apontadas como as grandes responsáveis pelas nossas más rações: ignorância e pobreza.

Em nossos seminários de nutrição, em cursos e em publicações várias, salientamos sempre uma terceira causa, de não menor importância — a desorganização, uma vez que, em alguns setores nacionais, caso houvesse um certo "planning", nossas rações poderiam ser bastante melhoradas, como,

por exemplo, as das nossas coletividades oficiais (educandários, nosocômios, aprendizados, penitenciárias, classes armadas, etc...).

Concebido como um processo, compõe-se o “planning” de uma série de estádios:

- a) a determinação dos objetivos que devem ser visados;
- b) pesquisas para a exata compreensão do problema;
- c) a descoberta de soluções alternativas;
- d) política a seguir — escolha entre as diversas alternativas, inclusive a tão frequente de “não fazer nada”;
- e) a detalhada execução da solução escolhida.

A presente crise alimentar não deve ser considerada como um fenômeno fortuito ou ocasional, como errada ou maliciosamente se tem querido insinuar. A falta de um adequado plano de política alimentar e o defeituoso sistema econômico que de há muito nos rege são as principais causas, não só da atual, mas de todas as crises que temos atravessado.

O planejamento para uma alimentação racional brasileira deverá atingir a vários setores do organismo nacional — agricultura, indústria, comércio, educação, transporte, etc., levando em conta as diferentes categorias de fatores biológicos, econômicos e sociais que intervêm no complexo problema. Esse planejamento deverá encarar não somente as necessidades presentes ou atuais, mas também as perspectivas futuras.

O esquema anexo, por nós organizado, mostra as relações entre a produção, distribuição e aquisição de alimentos e a ideia central de uma melhoria alimentar para o Brasil.

Somente a concretização de um planejamento visando a produção, distribuição e aquisição de alimentos, poderá evitar que,

dia a dia, se agrave a situação alimentar do brasileiro.

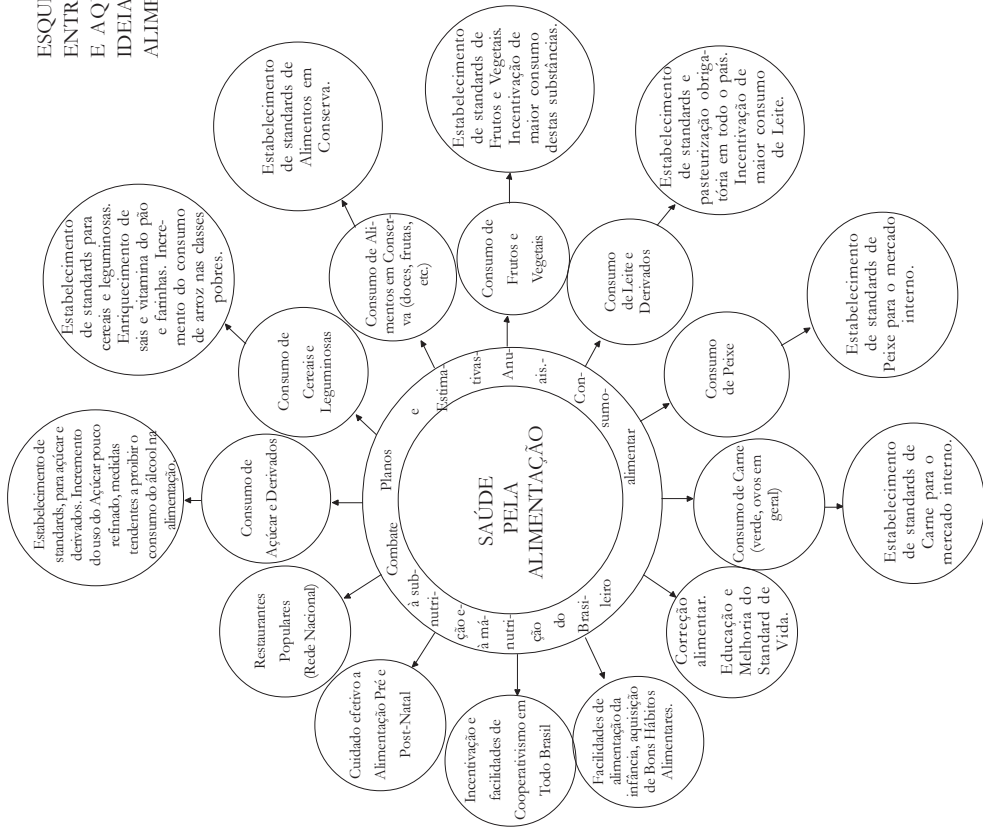
Basta acentuar que a produção dos principais gêneros alimentícios cresceu razoavelmente até 1932 e, daí em diante, com exceção de 1939, se manteve quase estacionária, não acompanhando o ritmo de crescimento da população, disso resultando, conseqüentemente, um consumo per capita muito baixo, com tendência a diminuir ainda mais, caso providências não sejam tomadas.

Convém repetir que houve sempre uma disparidade brutal entre as nossas rações e os conhecimentos científicos da nutrição, uma vez que, segundo cálculos autorizados, no período cumprindo entre 1920 e 1946, jamais conseguiu o brasileiro ao menos uma média calórica razoável per capita. No momento atual, os cálculos mais otimistas não chegam a alcançar o valor calórico médio per capita de 2.000 calorias. Isto significa que a situação alimentar do brasileiro é quase semelhante à das regiões famintas da Europa.

A alimentação no Brasil constituiu, sempre, um grave problema nacional, levando mesmo Moscovo a afirmar que “no que concerne à alimentação, até hoje, infelizmente, o homem está, entre nós, colocado em plano inferior aos próprios animais”. Há quatro séculos que se procura extinguir a população brasileira pela sub ou má nutrição, mas o nosso povo tem sabido resistir nessa luta desigual, heroicamente, à espera de melhores dias no porvir. Esse fato, da má ou subalimentação, já foi aludido, aliás, por Gilberto Freire, quando afirmou que somos “um dos povos mais comprometidos na sua capacidade econômica pela deficiência de alimentos”. (23)

A alimentação do povo brasileiro devia e deve constituir um problema governamental.

ESQUEMA MOSTRANDO AS RELAÇÕES ENTRE A PRODUÇÃO, DISTRIBUIÇÃO E AQUISIÇÃO DOS ALIMENTOS E A IDEIA CENTRAL DE UMA MELHORIA ALIMENTAR PARA O BRASIL.



PLANEJAMENTO ALIMENTAR

- 1 - CLÍNICAS DE ALIMENTAÇÃO (Food clinics)
- 2 - CONSULTÓRIOS E REFETÓRIOS DE PUERICULTURA E PEDIATRIA
- 3 - CONSULTÓRIOS E REFETÓRIOS DE OBSTETRÍCIA
- 4 - SERVIÇOS SOCIAIS (SEÇÃO AUXÍLIOS ALIMENTARES NAS CAIXAS DE APOSENTADORIAS E PENSÕES NO IPASE E EM HOSPITAIS)
- 5 - CONSELHOS DE CONSUMIDORES
- 6 - COOPERATIVAS
- 7 - SEÇÃO DE PROPAGANDA ALIMENTAR NACIONAL

Os nossos estudiosos não se cansam de demonstrar, através de publicações – trabalhos e inquéritos alimentares – que a nossa situação alimentar é grave, bem como, de apontar medidas necessárias para contornar essas dificuldades; mesmo assim, ainda não foi possível conseguir, da administração nacional, uma medida concreta, sequer, sobre o assunto. Os técnicos são unânimes em proclamar que a situação alimentar atual é de angustiada crise, todavia, nada se faz para debelá-la. É que, ainda, não aprendemos com Alberto Tôres (24) ser necessário “que os esforços de todos e de cada um convirjam para o interesse geral, para que os interesses pessoais sejam solvidos”.

Precisamos encarar com firmeza e resolver esse problema elementar, que é o da alimentação do nosso povo, problema esse que, segundo Escudero, constitui “um grave problema para o indivíduo, para a sociedade e para a espécie, pois com a subalimentação a raça degenera e acaba por desaparecer”. É Gilberto Freire (23) que, em se referindo a esse problema, sugere com sua autoridade de sociólogo que o problema, até então atribuído à inferioridade de raça ou vaga e muçulmanamente ao clima, não passa de uma questão elementar — a subalimentação do povo.

Parece-nos lícito, pois, concluir pela necessidade premente de um planejamento alimentar, interessando a todos os setores da atividade nacional, de maneira a traçar rumos definitivos e não atender apenas a situações de emergência, no problema crônico da alimentação no Brasil.

III. Possibilidades de Criação de Um Órgão Central

Em nosso meio há uma grande dispersão de energias que, se concentradas, obedecendo a um plano de ação imediata,

dariam frutos de incontestável benefício para o país. Queremos nos referir aos múltiplos órgãos encarregados de agir na parte referente à alimentação nacional.

Para melhor elucidar o assunto, elaboramos, com Walter Silva, o organograma anexo, orientando-o pelas atribuições dos diferentes órgãos (federais apenas) que militam no campo de nutrição.

Por seu exame, infere-se que não há carência de órgãos. Não existem, todavia, conexões entre essas instituições, a fim de que trabalhem sintonicamente, visando um melhor aproveitamento de objetivos.

E não foram incluídas no nosso organograma outras instituições como a Comissão Elaboradora do Código Nacional de Alimentação, cujos trabalhos estão prestes a terminar; o Instituto Brasileiro de Educação, Ciência e Cultura, órgão brasileiro da UNESCO e que ainda mui recentemente nos apresentou dois magníficos relatórios sobre o problema alimentar brasileiro (19 e 20); o Departamento de Fisiologia da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo, um dos melhores núcleos de nutrição da América do Sul e outros mais, de natureza privada ou oficial, que já vêm realizando trabalho profícuo em nutrologia.

A criação de um órgão central, ou (e), pelo menos, a coordenação inteligente das diversas organizações existentes, é medida que reputamos necessária.

Poderiam, talvez, esse planejamento e sua concretização ficar subordinados a um Serviço Nacional de Nutrição, a exemplo de outros serviços existentes no D.N.S., ou, então, criar-se um Ministério de Alimentação Nacional, à semelhança do que ocorre na Grã-Bretanha, o qual deveria constituir não uma sinecura para os afilehados, mas um viveiro de técnicos especializados, para algo de sério e

Distribuição dos Órgãos Federais de Alimentação (por atividades)

Pesquisas e Análises
•Instituto de Nutrição M.E.S
•Instituto Oswaldo Cruz M.E.S
•Instituto de Tecnologia M.T
•SAPS M.T
•SN De pesquisas Economicas M.A
•Laboratório Nacional de Analises M.F
Produção
•Produção Animal M.A
•Produção Vegetal M.A
•Produção Mineral M.A
Fiscalização da Alimentação
•Departamento Nacional de Saúde M.E.S
•S.A.P.S M.T
•Divisão de Inspeção de produtos de Origem Animal M.A
•Comissão Executiva Das Frutas M.A
•Instituto de Fermentação M.A
•Instituto de Oleos M.A
Assistência Alimentar
•S.A.P.S M.T
•S.A.U.B M.E.S
Estudos Sociais e Econômicos
•Departamento Nacional de Saúde M.E.S
•Instituto de Nutrição M.E.S
•S.A.P.S M.T
•Serviço de Estatística da Previdência do Trabalho M.T
•Serviço de Estatística e Produção M.A
•Comissão Nacional de Alimentação
Educação e Propaganda
•Serviço Nacional de Educação Sanitária M.E.S
•Instituto de Nutrição M.E.S
•S.A.P.S
•Departamento Nacional da Criança M.E.S
Curso e Formação de Técnicos
•Universidade Rural M.A
•S.A.P.S M.T
•Cursos do D.N.S M.E.S
•Instituto de Nutrição M.E.S

honesto ser produzido. Enfeixando o mesmo órgão, poderiam existir determinados e amplos poderes, relacionados que fôssem com a produção, distribuição e consumo de gêneros alimentícios e, tudo enfim que se referisse à nutrição da população. Isto é evidente, tanto mais que um cientista do quilate de Sir John Boyd Orr, reclama a “unidade de ação” e advoca a existência de um órgão central responsável pelo problema integral da alimentação, incluindo saúde pública, comércio, agricultura, transporte e finanças. “Seria constituído esse órgão de indivíduos que conhecessem o problema do abastecimento dos gêneros alimentícios e das necessidades alimentares da Grã-Bretanha”.

Aconselharíamos, para o novo órgão, entre outras que porventura omitimos, as atribuições que passamos a enumerar:

1) Orientar a Administração Pública em todas as questões relacionadas com a alimentação, de maneira a que desaparecesse, paulatinamente, a falta de unidade de pontos de vista observada atualmente.

2) Evitar a má aplicação das verbas orçamentárias destinadas às causas alimentares.

3) Combater e evitar, de todos os modos o desperdício do material alimentar. Nesse sentido, como as medidas mais eficientes são as que visam diretamente as causas, empregaria o novo órgão, em linhas gerais, os meios preconizados abaixo, visando o tratamento etiológico ou específico do desperdício:

- a) Organização racional nos regimes;
- b) padronização;
- c) estabelecimento de cardápios variados,
- d) aproveitamento econômico das perdas alimentares;

e) mecanização (maquinaria adequada com o intuito de evitar a perda de tempo, de material e de pessoal, como, por exemplo, máquinas de “lavar” (Faspray), de “cortar carne”, “descascar batatas”, câmaras frigoríficas, etc.);

f) organização material e pessoal das cozinhas;

g) política alimentar brasileira, evitando-se a compra de trigo, frutas estrangeiras e bacalhau, e procurando-se, outrossim, utilizar e fomentar os nossos produtos — milho, frutas, carne, leite, café e o trigo, inclusive.

4) Organizar um sistema eficiente de fiscalização, para evitar os fatos citados anteriormente, inclusive o desvio dos dinheiros públicos.

5) Promover assistência técnica junto aos diversos Ministérios, não só nas concorrências administrativas, como em todas as ocasiões em que se fizer necessária.

6) Rever urgentemente as tabelas de ração de todos os Ministérios, de vez que as mesmas são merecedoras de severas críticas.

7) Organizar e propor tabelas de ração nos serviços que ainda não as possuem.

8) Ter a faculdade de propor medidas tendentes a coibir o abuso dos fornecedores do Governo (multas, proposta de declaração de inidoneidade de firmas, etc.).

9) Organizar e procurar pôr em prática, de colaboração com os órgãos competentes, um vasto programa de educação alimentar, não só para o Servidor do Estado como, também, para o povo em geral.

10) Estudar os problemas econômicos relacionados com a alimentação (custo de vida, custo de rações per capita, etc.) e promover a adoção de medidas tendentes a solucioná-los.

11) Colaborar tecnicamente na construção e instalação de restaurantes mantidos diretamente por serviços públicos para os servidores do Estado

12) Fiscalizar e auxiliar tècnicamente os restaurantes referidos no item anterior.

13) Estudar, por todos os meios possíveis e de colaboração com os órgãos adequados, a organização de cooperativas de consumo, agrícolas e comerciais.

14) Promover, em ação conjunta com os Serviços do Ministério da Agricultura, nas escolas rurais, nos patronatos, nas colônias agrícolas e correcionais, o interesse pela plantação e criação, educando e estimulando a produção.

15) Estudar, coordenar e "supervisionar" as questões e órgãos relacionados diretamente com a Administração no que tange aos problemas de alimentação.

Cumpra acentuar que o órgão central não entraria em conflito com as instituições existentes, pois os âmbitos de ação e finalidades seriam bem diferentes, pois estamos de pleno acordo com os termos do II Relatório do I.B.C.C. (19) quando, ao se referir a medidas que poderiam ser preconizadas e adotadas no sentido de beneficiar o povo brasileiro, na resolução de seu problema, entende não caber àquele organismo "o monopólio do assunto, mesmo porque outras instituições oficiais têm essa função".

Desnecessário assinalar que a centralização das atividades alimentares em um órgão com as atribuições por nós especificadas, além de realizar, no nosso meio, a verdadeira assistência alimentar, traria não só um melhor rendimento no trabalho como, também, economia bastante apreciável.

Não devemos esquecer, como ressaltou alhures o professor Pedro Escudero, da Argentina, que "o governo da alimentação é sumamente complô: nele

intervém o emprego de grandes somas em dinheiro, profundos conhecimentos biológicos, orientação e remuneração do trabalho, além de outros problemas complexos e contraditórios".(25)

Daí, ter um dos nossos especialistas afirmado que o Brasil precisa, absolutamente, à maneira de outros países, assentar as bases de uma política, já que não é possível resolver de uma vez o problema. Deve atacá-lo por partes, a começar por seus aspectos mais urgentes.

A solução ora proposta, longamente estudada e meditada, visa, queremos deixar acentuado, os aspectos mais urgentes do problema. Terá falhas, não temos dúvidas. Foi, porém, inspirada pelo nobre desejo de ver aumentada, cada vez mais, a eficiência da Administração Pública.

Se não alcançamos o fim almejado, relevem-nos, os que nos lêem, a intenção que tivemos de colaborar e construir..

IV. Outro plano de serviço

A Seção de Nutrição do Departamento Nacional de Saúde, a propósito do projeto de criação de um Instituto de Nutrição, da lavra do Prof^a Rocha Vaz, apresentou um plano interessante para a organização de um Serviço Nacional de Nutrição.

Dado o interesse do assunto, expomos a seguir as justificativas da medida acompanhadas do plano respectivo.

É, por todos os motivos, louvável o intuito do signatário da exposição anexa, ao propor a criação de um "Instituto Nacional de Nutrição", órgão consultivo, de ensino e pesquisas sobre problemas de nutrição.

Carecem, na verdade, os meios científicos do país de um organismo, instalado em moldes a permitir trabalhos experimentais, onde possam os estudiosos centralizar as suas investigações.

Não menos verdade é, entretanto, que se a criação desse Instituto, como foi planejado, vem satisfazer as aspirações dos pesquisadores, não será com ele atendida a necessidade de orientação centralizada para o trabalho de campo que estão realizando vários órgãos governamentais.

Quando da situação anormal criada pela guerra, sentiu o Governo que se impunha a criação de uma repartição com atribuições para congregar os esforços e programar um trabalho sinérgico para os vários órgãos oficiais interessados, direta ou indiretamente, em assuntos de alimentação.

Ao Senhor Ministro da Educação e Saúde não havia escapado essa necessidade, de vez que, já em 1941, criava no Departamento Nacional de Saúde duas seções de nutrição, uma no Instituto Osvaldo Cruz e outra na Divisão de Organização Sanitária, às quais caberia, entre outras atribuições:

- realizar pesquisas relacionadas com os problemas nacionais de nutrição;
- fazer a articulação de entidades administrativas interessadas nos assuntos de nutrição, para fixação e execução de uma política de alimentação dirigida, indispensável ao equilíbrio econômico e à valorização fisiológica do elemento humano;
 - planejar inquéritos econômico-sanitários para conhecer os hábitos e verdadeiras condições alimentares nas diversas regiões do país, apurando os seus principais defeitos, a extensão do estado de má nutrição, das doenças de carência e estados pré carências, nas várias classes da população;
 - promover medidas tendentes a fomentar a produção e o consumo de alimentos de real valor nutritivo;
 - organizar padrões de alimentação balanceada para diversas classes da população, de acordo com o clima e os hábitos regionais.

Referindo-se à Seção de Nutrição da D.O.S o Diretor do D.N.S., no relatório de 1943, assim se manifesta: “foi esta Seção uma das que maior soma de trabalho útil apresentaram em 1943”. Justifica esta asserção a massa de trabalho por ela realizada, da qual será de justiça destacar: os inquéritos de alimentação levados a efeito nas cidades de Manaus, São Luís, Maceió e Curitiba; suprimento de leite em pó aos lactários; estudos dos problemas do abastecimento de leite nos Estados e sugestões sobre sua melhoria; estudo de disponibilidades alimentares regionais, como o que foi feito para a cidade de Manaus; controle de alimentação nos estabelecimentos de ensino, assim como em estabelecimentos do D.N.S.

A transformação dessa Seção em Serviço Nacional, mandada fazer por V. Ex.^a em despacho exarado no processo, do qual faria parte o Instituto de Nutrição como uma de suas peças mais importantes, viria permitir, não somente a incrementação dos trabalhos experimentais e a divulgação dos mais recentes conhecimentos sobre o assunto, mas possibilitaria, ainda, a realização de uma ampla atividade de campo e a articulação dos vários órgãos interessados em outros aspectos do problema, como sejam disponibilidades alimentares, produção, transporte, conservação, preço e consumo de alimentos nas diversas regiões do país.

Não satisfaria as necessidades atuais, a criação de um organismo de investigação pura e de ação circunscrita à Capital da República. Impõe-se uma ação ampla e de âmbito nacional, visando tomar conhecimento das variações regionais para, em face destas, traçar em cada caso um programa de trabalho conjunto a ser executado.

A subordinação de um Serviço Nacional de Nutrição ao Departamento Nacional de Saúde é consequência lógica de suas finalidades.

John B. Youmans, professor da Universidade Vanderbilt, no Estado de Tennessee, nos Estados Unidos, ao analisar a necessidade da existência de um órgão controlador dessa natureza, comenta:

“Recent developments in our knowledge of nutrition have stimulated great interest in the application of this knowledge for the benefit of public health. How wide this interest is and how great the concern, is shown by the number and diversity of agencies which are working in this field of nutrition. Among these agencies are the various official public health services. On them should fall the responsibility for controlling and directing the work in this field in which so many agencies and organizations must and do play an important part. The fundamental relation of nutrition to health and to diseases of endemic and epidemic character, its dependence on factors of food supply, and food customs common to large numbers of people, the fact that the interests and efforts of the numerous organizations working in nutrition come together in the health of the public, which is the particular province of the public health services, indicate why the latter are best fitted to coordinate and direct efforts for the prevention and control of malnutrition and the promotion of better and more adequate nutrition of the people”.

M. E. S.

**Departamento Nacional de Saúde
Serviço Nacional de Nutrição**

1. Diretoria

2. Seção de Administração

Finalidades: cuidar de todos os assuntos referentes a comunicações, pessoal e material de todo S.N.N.; encarregar-se dos trabalhos de mecanografia.

Organização: comunicações e arquivo

Pessoal

Material

Mecanografia

3. Seção de Abastecimento

Finalidades: coletar e atualizar dados sobre produção, meios de transportes, consumo, preço e distribuição de gêneros alimentícios; estudar esses dados em face das necessidades atuais e futuras; sugerir aos órgãos competentes medidas que visem o aumento das disponibilidades alimentares e a racionalização da distribuição.

4. Seção de Divulgação

Finalidades: elaborar literatura técnica e popular sobre alimentação; projetar, executar e distribuir cartazes relativos ao assunto, elaborar e divulgar material educativo sobre nutrição adaptável ao rádio e ao cinema; orientar a educação alimentar em escolas e em indústrias; orientar a organização e funcionamento dos consultórios alimentares em unidades sanitárias.

5. Seção de Inquéritos

Finalidades: planejar, realizar e estudar inquéritos alimentares, de estado nutritivo e econômico-sociais.

6. Seção de Controle e Organização

Finalidades: orientar e fiscalizar, em colaboração com o D.N.E., a alimentação em colégios com regime de internato e semi-internato; orientar e fiscalizar o regime alimentar de hospitais gerais, sanatórios, leprosários e preventórios; orientar e fiscalizar a alimentação de operários em indústrias em colaboração com o órgão competente do Ministério do Trabalho; orientar o funcionamento de restaurantes para a coletividade.

7. Instituto de Nutrição

Finalidades: organizar e manter atualizada biblioteca sobre nutrição e conhecimentos afins; realizar pesquisas sobre bioquímica alimentar, valor nutritivo de alimentos regionais, necessidades humanas e estados carenciais, conservação e preparo de alimentos.

Organização:

- a) Setor biblioteca.
- b) Setor pesquisas a Laboratório de Bioquímica; laboratório de pesquisas sobre o valor nutritivo de alimentos regionais; laboratório de pesquisas sobre necessidades humanas e estados carenciais; laboratório de pesquisas sobre conservação e preparo de alimentos.
- c) Setor clínico - Um pequeno hospital nos moldes do recomendável pelo professor Rocha Vaz.
- d) Setor cursos - Curso de médicos-dietólogos.
Cursos de dietistas.
Curso de cozinha e economia alimentar.
Cursos populares.
Cursos de férias para professoras.
- e) Cozinha dietética.

V. Subsídios para um futuro Ministério de Alimentação

Como elementos subsidiários para a criação de um futuro Ministério de Alimentação, poderia ser tomado em consideração o plano anexo que organizamos para o I.S.S.B., a convite de João Carlos Vital.

Plano de organização do Departamento de Assistência Alimentar

O Departamento de Assistência Alimentar será constituído por sete Divisões:

1. Divisão de Produção

Terá a seu cargo o estudo, a orientação, o estímulo, a produção e a produção dirigida. Será constituída das seguintes Seções:

- a) Seção de Estudo e Orientação da Produção: além do estudo, orientação e estímulo da produção, terá a seu cargo a produção dirigida.
- b) Seção de Importação: destinar-se-á ao estudo dos produtos a serem importados, seu controle e restrições, em síntese, a uma política de importação.

2. Divisão de Aquisições

Terá a seu cargo os assuntos relativos à aquisição de alimentos. Será constituída das seguintes Seções:

- a) Seção de Previsão de Consumo: estudará e preverá o racionamento de todo o País, quer individual, quer coletivo.
- b) Seção de "Standards" e de Preços: destinar-se-á ao estabelecimento de "standards" para os nossos diversos produtos, assim como de uma política racional de preços.
- c) Seção de Aquisições.

3. Divisão de Armazenagem

Terá a seu cargo a distribuição da alimentação em depósitos, armazéns, etc. Será constituída das seguintes Seções:

- a) Seção de Armazenagem: Encarregar-se-á da supervisão do armazenamento.
- b) Seção de Controle e Inspeção do Armazenamento.

4. Divisão de Abastecimento

Terá a seu cargo todos os assuntos relativos ao abastecimento de alimentos e vestuários. Será constituída das seguintes Seções:

- a) Seção de Vendas.
- b) Seção de Distribuição e Controle de Vendas.

5. Divisão de Alimentação

Constará de três Seções que dispensem maiores explicações:

- a) Seção de Alimentação Médico-Hospitalar;
- b) Seção de Alimentação Escolar;
- c) Seção de Alimentação Popular.

6. Divisão de educação alimentar

Será constituída das seguintes Seções:

a) Seção de Ensino Técnico: destinar-se-á ao preparo de pessoal técnico idôneo, dietistas, médicos nutrólogos, auxiliares de alimentação e enfermeiras especializadas em alimentação.

b) Seção de Ação Educativa: intensificará a ação educativa relacionada com os problemas de alimentação, e encarregar-se-á da impressão, publicação e expedição de trabalho sobre alimentação, lançando mão de todos os meios necessários ao seu objetivo.

c) Seção de Intercâmbio Educacional: Destinar-se-á à coordenação com o plano educacional do País.

7. Divisão de estudos e pesquisas

Terá a seu cargo o estudo dos problemas técnicos referentes a padrões alimentares para educandários, nosocômios, restaurantes e outros agrupamentos. Será constituída das seguintes Seções:

a) Seção de Coordenação e de Estudos: realizará os estudos e trabalhos necessários para completar o labor de outras Seções do Departamento, e responderá às consultas formuladas pelas instituições privadas ou oficiais.

b) Seção de Fixação de Regimes Alimentares: estudará e organizará os regimes alimentares destinados a todos os setores, individuais ou coletivos, que estiverem no âmbito do Instituto dos Serviços Sociais do Brasil.

c) Seção de Investigações Bromatológicas: encarregar-se-á dos controles bromatológicos, das análises de alimentos, etc.

VI. Alimentação e Agricultura

Como acentua muito bem o Dr. Dee Jackson, "a relação existente entre a nutrição e a agricultura é implícita, uma vez que todos os alimentos básicos se originam direta ou indiretamente das plantas". O problema da nutrição não é, portanto, exclusivamente médico: é também um problema agrícola, de maneira que o problema alimentar está subordinado à produção agrícola. Um grande economista francês, Carlos Gide, ao ressaltar o problema da produção, o subordina ao problema agrícola, quando frisa textualmente que "três são os agentes da produção: terra, trabalho e capital", e mais adiante acentua que "a terra, embora desempenhe papel inteiramente passivo, não obstante constitui a condição indispensável da produção". Entre as medidas que não podem ser esquecidas, visando o problema brasileiro, destacamos: 1) a mecanização da lavoura; 2) o crédito agrícola aos pequenos e médios agricultores; 3) a melhoria do sistema de transporte; 4) a construção de silos ou armazéns para a armazenagem de produção; 5) o controle científico do solo e o emprego técnico da irrigação quando necessária; 6) a organização de indústrias de adubos químicos, porque sendo o solo do Brasil deficiente em cal e fósforo, a existência de adubos químicos bons e baratos é de vital importância para a agricultura em nosso país, como em outro qualquer em condições análogas, e, finalmente, 7) a garantia do preço mínimo para encorajar a produção - medida esta, aliás, tomada em abril de 1941 pelo United States Department of Agriculture. Devemos melhorar, quanto antes, a nossa

produção agrícola, porque, como disse, muito bem, Alberto Tôres, (24) “esta representa um simples sistema de exploração imprevidente da terra”, entre nós. O combate à monocultura deve constituir também parte do programa agrícola a ser escotado. Aliás, Gilberto Freire afirma (23), “que no caso da sociedade o que se deu foi acentuar-se, pela pressão de uma influência econômico-social, a monocultura, a deficiência das fontes naturais de nutrição que a policultura teria, talvez, atenuado ou mesmo corrigido e suprido, através do esforço agrícola regular e sistemático. Muitas daquelas fontes foram, por assim dizer, pervertidas ou estancadas pela monocultura e pelo regime latifundiário, que em vez de desenvolvê-las, abafou-se, secando-lhes a espontaneidade e a frescura. Nada perturba mais o equilíbrio da natureza que a monocultura, principalmente quando é de fora a planta que vem dominar a região, nota o prof. Konrad Guenther”. Exatamente o caso brasileiro. E é ainda Gilberto Freire (23) que, em se referindo à nossa formação agrícola, diz: “pelo antagonismo que cedo se definiu, no Brasil, entre a grande lavoura, ou melhor a monocultura absorvente do litoral e a pecuária, por sua vez exclusivista dos sertões, uma se afastando da outra quanto possível, viu-se a população agrícola, mesmo a rica, a opulenta senhora de léguas de terra, privada de suprimento regular e constante, dos alimentos frescos”(23). Aliás, Sherman também se insurge contra a cultura exclusivista e aconselha medidas tendentes a evitar tais abusos. Ocorre então que os grandes latifundiários, adeptos da monocultura e da pecuária exclusivista, não permitem aos lavradores o plantio de verduras e legumes necessários à sua alimentação. É isso, infelizmente, o que se vê no grande estado do nordeste – Pernambuco – onde os usineiros

proíbem terminantemente que os lavradores possuam sua “roça”, como eles a denominam: a única cultura permitida é a da cana de açúcar.

VII. Economia e Alimentação

A economia tem, hoje em dia, mais do que nunca, grande influência na alimentação do povo, tanto no nosso como em qualquer outro país. Pode-se dizer com Toennies que “a economia domina e condiciona todas as esferas de atividade humana: pois não é possível conceber nenhuma espécie de atividade que não leve consigo uma grande porção de atividade econômica”. Devemos, entretanto, dar à economia o seu justo valor, como Gilberto Freire tão bem acentua quando afirma que o “fato econômico é um aspecto de organização social e da cultura, um elemento variável em importância e influência dentro da realidade social e, não o sempre mais importante, que prima constante ou invariavelmente sobre os demais”. Por outro lado, é necessário frisar que, muito embora não sendo adeptos da teoria marxista, temos de admitir com Gilberto Freire a influência considerável que exerce a técnica da produção econômica na qualidade e na quantidade dos produtos alimentares necessários a uma boa nutrição. Ora, a nossa economia está desorganizada: de um lado, vemos uma minoria de ricos enfeixando, em suas mãos, a quase totalidade das riquezas da nação, enquanto do outro lado, a maioria, na qual se observa a absorção da classe média pela classe pobre – ambas se confundindo em uma só classe, pois hoje em dia a inflação as uniu, amalgamou – apresenta-se contida a sua trágica realidade. Estabeleceu-se, outrossim, um círculo vicioso, devido à

cupidez e à ganância desenfreada e, então, pôde se observar que ao aumento do custo da vida sucedia um aumento de salários, a fim de compensá-lo, àquele, entretanto, se seguia novo aumento no custo de vida e, assim sucessivamente, até ser atingida a inflação e a bancarrota nacional. Queremos acentuar aqui que o aumento de salários é uma consequência, um resultado natural e não uma causa do aumento do custo de vida. Todos esses fatos clamam novos rumos para a economia brasileira, a fim de que nosso país saia das contradições profundas em que se embrenhou. "O Brasil necessita – afirma Caio Prado Júnior – refazer-se sobre outras bases, deixar de ser um simples fornecedor do comércio e dos mercados internacionais, e tornar-se efetivamente o que deve ser uma economia nacional: um sistema organizado de produção e distribuição dos recursos do país para satisfação de sua população, romper definitivamente com seu longo passado colonial, e tornar-se função da própria comunidade brasileira e não de interesses e necessidades alheias. Esta evolução, encontra-se, como vimos, em andamento. Mas forças poderosas ainda contêm o seu ritmo; não somente os interesses fundados na ordem atual, mas a inércia de toda a parte mais importante e substancial da estrutura e da organização econômica do país, que se constituiu em função de uma finalidade e é agora solicitada por outra. Uma análise da atual organização econômica do país nos mostra que tudo nela, desde a distribuição da população, a estrutura agrária, a disposição dos centros urbanos, os transportes, até o aparelhamento comercial e financeiro, está disposto sobretudo para atender ao objetivo que hoje a ela se impôs: a produção de gêneros exportáveis. E isto sem

contar os fatores sociais e políticos que agem no mesmo sentido. Não podia ser de outra forma, depois de quatro séculos de hegemonia de tal sistema econômico, que somente agora entra em sua fase definitiva de desagregação".

VIII. Produção e consumo

Além de medidas como:

- a) diminuição dos preços dos alimentos ao consumidor, aumentando, assim, o valor aquisitivo dos seus cruzeiros;
- b) subsídios para o consumidor; e
- c) combate aos lucros superexcessivos dos intermediários, tendentes a defender os interesses do consumidor que se confundem, de mais a mais, segundo Gide, com os interesses gerais da sociedade.

Iremos, no entanto, mais além, lembrando a adoção de medidas tendentes a evitar o monopólio, o açambarcamento e os intermediários inúteis, colocando o produtor, tanto quanto possível, em contato direto com o consumidor, com a criação de cooperativas de produção e de consumo, a instalação de matadouros, de mercados públicos, feiras livres e depósitos (tanto nos centros produtores como nos consumidores) a fim de evitar-se a deterioração dos produtos. Finalmente, a fixação do justo preço, é medida que se impõe. Para maior facilidade de todas essas medidas ter-se-á de aumentar a produção e, é erro crer, segundo Gide, que o melhor meio de aumentar a produção é aumentar o consumo. É certo que a intensificação de consumo é um poderoso estimulante da produção, bem como é o consumo a única razão de ser da produção; entretanto, esta última só pode ser aumentada graças ao aumento da superfície cultivada e à intensificação das culturas.

Em trabalho apresentado a um congresso realizado em São Paulo (1946), tivemos ocasião de apresentar (27), num “tour de force”, os dados oficiais relativos à produção e ao consumo, à exportação e à importação dos principais produtos alimentares nos anos de 1920, 1930, 1939 e 1942. Realizamos, assim, um dos processos mais interessantes de se inquirir das condições alimentares de um país. Floessner, aliás, aconselha o método adotado por nós: basear-se em estatísticas oficiais de produção e consumo por serem elas proporcionadoras de cifras mais exatas. A avaliação do estado de alimentação de um povo não se pode, porém, caracterizar apenas pelas possibilidades de produção e pela desproporção existente entre os alimentos produzidos e o número de habitantes. A melhor maneira de se inquirir das condições alimentares de um povo seria a obtenção de dados relativos ao consumo familiar. Essas estatísticas oficiais, não obstante, nos podem fornecer subsídios valiosos referentes à alimentação do nosso povo: os dados apresentados no quadro-resumo, demonstram uma diminuição no consumo “per capita” e por ano, do ano de 1920 ao ano de 1942, apesar do aumento sensível da população.

Alguns meses após a apresentação de nosso trabalho, o deputado Agostinho Monteiro, com dados fornecidos pela Comissão do I.S.S.B, focalizou também o assunto.

Por esses fatos, todos podemos em linhas gerais concluir o quão deficiente é a nossa razão alimentar, a par de uma também deficiente produção de quase todos os gêneros alimentícios. Enquanto isso, o Brasil exporta produtos alimentares, necessários à nossa alimentação e que bem poderiam ser utilizados no mercado interno. Tal fato

é, realmente, injustificável, pois a principal finalidade do Governo deveria ser o suprimento de seus governados, antes de se dedicar a exportação. Esta medida se impõe por si: primeiro o mercado interno, a alimentação do povo, depois o mercado externo, a exportação. O Governo da União, portanto, não deveria permitir a exportação de carnes, de alimentos enlatados, de feijão, de bananas, de laranjas, etc., sem ter real ciência de que o mercado interno estivesse abastecido de maneira suficiente a alimentar a população de todo o país. Em alguns dos alimentos básicos como o leite, a manteiga e o queijo, toda a produção é consumida pelo mercado interno, sendo apesar disso insuficiente, não só porque de 1939 para 1942 ela diminuiu, como também porque não está de acordo com o aumento da população e com as necessidades cóticas, ótimas, “per capita”.

IX. Educação e alimentação

Um dos fatores causais fundamentais da sub ou má alimentação entre nós é, realmente, a falta de educação do povo, nesse sentido. Educadores e leigos são unânimes em concordar com essa afirmativa e, há décadas passadas, já afirmava Miguel Couto: “o grande problema nacional é o da educação do povo”. Em nossos dias, é Alexandre Moscoso que diz, taxativamente: “em administração pública o problema máximo é o da educação – sem educação não haverá boa alimentação” (29).

Diante desse magno e ao mesmo tempo elementar problema, qual a medida que se impõe, ou melhor, quais as medidas que se impõem?

A expansão e intensificação da educação pela disseminação de escolas em todo o país, não só nas cidades, municípios e vilas, pelos governos estadual e federal,

Produtos Alimentares – Quadro resumo

Produtos	Consumo "Per Capita" e por Ano			
	1920	1930	1939	1942
Carne	18,8 kg	17,3 kg	17,2 kg	18,5 kg
Carne Conservada	-	-	2,4	2,4
Banha	1,2	2	1,7	1,2
Manteiga	0,7	0,7	1,1	0,3
Queijo	0,4	0,6	1	0,4
Azeite	-	-	0,9 1	0,9 1
Leite	70,5 1	55,4 1	65,9 1	56,4 1
Açúcar	19,1	28,3	26,2	28,3
Arroz	25,9	23,4	31,7	42,7
Batata	4,9	8,1	12,3	9,8
Feijão	22,1	18,6	19,1	20,2
Farinha de Mandioca	21,5	27,7	26,3	25,6
Milho	163	134,3	130,4	129,4
Farinha de Trigo	13,5	20,8	20,4	21,4
Banana	13,2	31,9	29,9	17,5
Laranja	2,4	10,5	25,8	28
Uva	-	-	4,8	4,6
Aguardente	5,6 1	3,1 1	3,9 1	3,1 1
Vinho	1,6	1,8	2	2,2
Sal	-	-	-	5,8 kg

como também nas zonas rurais e industriais, pelos usineiros, fazendeiros e industriais, mesmo que para isso fosse necessário obrigá-los a mantê-las para os operários e camponeses, bem como para os seus filhos. A par da alfabetização, poderiam, também, os técnicos e os nutrologistas realizar a campanha para uma melhor nutrição, por intermédio de material de propaganda adequado, realizando conferências nas fábricas, usinas, escolas, enfim, em toda e qualquer coletividade, empregando pessoal habilitado, como por exemplo enfermeiras e dietistas especializados, utilizando filmes educativos, rádios, "slogans", temas, etc., finalmente, mobilizando organizações e serviços existentes para fornecerem as informações necessárias ao melhoramento da alimentação do povo.

Oferece, destarte, a educação do nosso povo a oportunidade para que ele possa melhor se nutrir, evitando um baixo nível de saúde, subsequente a uma subalimen-

tação, o qual pode ser frequentemente responsável pela indigência, pela delinquência, pela ineficiência, pela aflição e pela doença potencial. Há anos atrás, já escrevíamos assim: "Para corrigir os nossos erros alimentares, constitui a educação a principal arma."

Uma campanha educacional alimentar foi empreendida, nestes últimos anos, graças aos esforços isolados de nomes de escol: Helion Póvoa, Roquette Pinto, Moura Campos, Sousa Lopes, Afrânio Peixoto, Austregésilo, Alexandre Moscoso, Castro Barreto, Dante Costa, Pompeu do Amaral, Josué de Castro e muitos outros.

Nós mesmos desde 1934 nos temos dedicado ao assunto. Pela imprensa médica, pelo rádio, pelo livro, pelas palestras íntimas no convívio da nossa enfermaria e pelo ensino médico, temos procurado ativamente, repetindo coisas por muitos julgadas sedições e batidas, educar.

E continuaremos, na medida das nossas forças, a insistir e a repetir.

Visando uma campanha alimentar, elaboramos o seguinte plano (3):

A – Escola Primária - incluir nos programas “mínimos” de ciências naturais pontos práticos sobre alimentação, tais como frutos úteis, o leite, alimento máximo em todas as idades, os vegetais e as vitaminas, o que se deve entender por uma boa e saborosa merenda, etc.

B – Escolas Secundárias, Técnico-Secundárias e Normais - fazer ressaltar nos programas de ciências naturais, história natural, higiene, geografia e biologia, o papel da alimentação sob todos os pontos de vista: social, eugênico, higiênico, moral, etc.

C – Ensino Superior - dar as noções práticas indispensáveis à toda cultura universitária. No ensino médico e paramédico, em particular, insistir muito sobre o assunto em várias cadeiras – Terapêutica, Higiene, Fisiologia, Pediatria... – para que se possa tirar algum proveito.

D – Cursos especializados de dietólogos, dietistas, cozinheiros e auxiliares de alimentação, visitantes de alimentação, etc.

E – Nas fábricas, nos colégios, nas grandes coletividades (Exército, Marinha, penitenciárias, agremiações esportivas), cartazes vistosos, bem feitos, ensinando regras práticas de alimentação.

F – Campanha pelo rádio, cinema, museus, etc. nos termos em que já focalizamos, num dos capítulos da segunda parte do nosso trabalho.

G – Publicações populares, semelhantes às norte-americanas e argentinas, mostrando ao povo a maneira racional de comer. Diga-se, aliás, de passagem, que já temos bons exemplos de publicações, tais como “Cartilha alimentar do homem rural”, editada pelo Ministério de Agricultura, “Alimentação”, de Pompeo do

Amaral, “Alimentação – Problema Nacional”, de Peregrino Júnior e outros mais.

H – Criação de uma rede nacional de restaurantes populares.

Ainda recentemente, em editorial de os “Arquivos Brasileiros de Nutrição” (30) assim encarava o articulista o problema da educação alimentar para as massas:

“Não se discute a necessidade da educação popular em matéria de nutrição, uma vez que, tácitamente, se aceita que a ignorância de noções as mais elementares sobre o assunto é uma das grandes causas responsáveis pela subnutrição, de tão trágicas consequências. Em verdade, se nas atuais condições de vida em países como o nosso, comer bem é privilégio de uma minoria, não é menos certo que saber comer nunca foi virtude e distinguisse nossa gente. Porque, ainda em época de situação econômica menos sombria, alimentavam-se mal até mesmo aqueles que dispunham de recursos para se nutrir convenientemente.”

Poder-se-ia argumentar que, hoje em dia, seria inútil, senão irrisório, ensinar-se o povo a comer bem, a utilizar cotas maiores de determinados alimentos protetores, indispensáveis para o desenvolvimento e para a manutenção de uma saúde perfeita, quando esses alimentos escasseiam de uma maneira alarmante, como resultado da ausência absoluta de um planejamento adequado do complexo problema da alimentação e da execução decidida de uma política alimentar capaz de resolver uma crise que já se vem arrastando por muitos anos. De fato, podemos dizer que o problema jamais chegou a ser enquadrado convenientemente porque nunca se foi além de medidas de emergência, unilaterais, e, por isso mesmo, inoperantes. Dentro dêsse raciocínio, pareceria mais razoável voltássemos nossos esforços para medidas

que fôssem do âmago da questão, tais como o estímulo à produção de gêneros alimentícios, o desenvolvimento do seu sistema de distribuição, o aumento do poder aquisitivo, etc.

Tudo isso é exato. Mas é preciso não confundir num erro de perspectiva, os dois grandes problemas. Promover a educação alimentar do povo não significa, de modo algum, ignorar a importância e a prevalência do aspecto econômico. Pelo contrário, significa um complemento a este aspecto primordial, e complemento indispensável, como parte integrante desse planejamento alimentar a que nos temos referido. É mister considerar, no balanço das vantagens proporcionadas pela educação alimentar, além daquelas inerentes à própria condição educacional, as que decorrem do fato de que indivíduos e coletividades que tenham plena consciência do papel que a boa nutrição representa para a saúde, estarão mais aptos e mais propensos a colaborar na solução dos demais aspectos do difícil problema. E, ainda mais, aumentarão, assim, as exigências por uma economia que torne possível a alimentação adequada para todas as pessoas, do mesmo modo que a melhoria do nível social concorreria para tornar as providências educacionais mais efetivas.

Quais os campos adequados ao desenvolvimento da educação pública em nutrição? Segundo a opinião de abalizados nutricionistas, dois campos são particularmente favoráveis: as escolas primárias e secundárias e a própria comunidade, de adultos e crianças. Realizar a educação nutrológica das crianças em idade escolar será, provavelmente, o melhor meio de alcançar, num prazo longo, o preparo de uma geração em conhecimentos fundamentais de alimentação. Mas, é preciso não

esquecer que o ensino infantil deverá, forçosamente, ser precedido da educação alimentar do professorado, o qual aplicará à pedagogia as noções adquiridas. Daí a necessidade de instruí-lo através de cursos, publicações, etc. A educação alimentar não alcança seus objetivos se não atingir o lar e a comunidade. Para este fim, é necessário contar com a cooperação dos serviços de nutrição e das organizações de assistência, de caráter público ou privado, do tipo, por exemplo, do Instituto de Nutrição, da Cruz Vermelha Brasileira, do Serviço Especial de Saúde Pública, etc.

Como exemplo de uma organização que pode ser um modelo na educação pública em matéria de nutrição, pode-se citar a que se desenvolve com a ajuda financeira da Nutrition Foundation, da Rockefeller Foundation, do Departamento de Saúde e da Cruz Vermelha Local, num subúrbio de Boston. É denominada "Community Nutrition Center" e proporciona orientação nutrológica a uma comunidade de 70 mil pessoas. Dirigido por dois nutrólogos de tempo integral, o Centro organiza conferências, exposições e mostruários, presta a assistência técnica alimentar ao hospital local e às escolas e demais organizações infantis, e mantém uma coluna num periódico semanal da localidade.

Evidentemente, todos os meios idôneos de divulgação hão de servir ao programa de educação popular. Neste sentido, é mister pôr em relevo a importância da boa alimentação para a saúde perfeita, as consequências desastrosas da subnutrição, que, se por vezes são ostensivas e alarmantes, vezes outras se traduzem por manifestações discretas, solapando a resistência orgânica, diminuindo a capacidade de trabalho, reduzindo a produtividade do esforço,

prejudicando o bem-estar físico e mental. Devem ser dadas instruções claras sobre o valor dos alimentos, não esquecendo de considerar as possibilidades alimentares de cada região do país; deve-se estimular o consumo de determinados alimentos de alto valor nutritivo, em detrimento de outros de menor valor; instruir sobre a maneira de preparar os alimentos, conservando-lhes o máximo das qualidades nutritivas.

É preciso, em suma, que um problema da relevância deste na nutrição seja apresentado de maneira convincente, desprezando-se detalhes de ordem técnica e minúcias de ordem experimental, para fixar os grandes fatos e as provas mais evidentes. Na expressão de A. Beeuwkes, “comer deve ser um prazer saudável e não uma experiência de laboratórios”. É este o sentido que se deve dar à educação popular em matéria de alimentação.

Referências bibliográficas

- 1 RUI COUTINHO – *Valor Social da Alimentação* – 2.ª edição – Rio, 1947.
- 2 RUBENS DE SIQUEIRA – *A Alimentação do Servidor do Estado* – “Tese” - 2.2 edição – Rio, 1944.
- 3 RUBENS DE SIQUEIRA – *Alimentação* – Rio, 1940.
- 4 RUBENS DE SIQUEIRA – *A Alimentação das nossas coatividades* – “Monografia” – Rio, 1939.
- 5 MINISTÉRIO DA GUERRA – *Arraçoamento do Exército* – Rio, 1933.
- 6 BARROS BARRETO e COLABORADORES – *Inquérito sobre as condições de alimentação popular no Distrito Federal* – Boletim do M.T.I.C. – dez, e jan. 1939.
- 7 JOSUÉ DE CASTRO – *A Alimentação brasileira à luz da geografia humana* – Porto Alegre, 1937.
- 8 PAULA SOUSA e COLABORADORES – *Inquérito sobre a alimentação de um bairro de São Paulo* – São Paulo, 1939.
- 9 AFRÂNIO PEIXOTO – *Higiene* – 3ª edição - Rio, 1930.
- 10 SOUSA LOPES – *Do regime alimentar nos climas tropicais* - “Tese inaugural” – Rio, 1909.
- 11 DANTE COSTA – *Principais deficiências nutritivas de crianças em idade escolar no Rio de Janeiro* – “Revista Brasileira de Medicina” – abril de 1944.
- 12 DANTE COSTA – *Inquérito sobre a incidência de sinais de desnutrição em crianças escolares do Rio de Janeiro* – “Resenha Clínico-Científica” – outubro de 1944.
- 13 WALTER SILVA – *A Alimentação dos operários da construção civil do Rio de Janeiro* – “Brasil Cirúrgico” – agosto de 1941.
- 14 FRAGA GUIMARÃES – *Alimentação do Universitário Brasileiro* - “Brasil Cirúrgico” – agosto de 1941.

- 15 CLETO S. VELOSO – *Alguns aspectos da alimentação no Rio Grande do Sul* – Rio, 1942.
- 16 CASTRO BARRETO – *Normas práticas a adotar na alimentação do escolar nos internatos e asilos do Brasil* – Rio, 1933.
- 17 CARLOS SÁ – *Inquérito sobre regimes alimentares em alguns estabelecimentos escolares no Rio de Janeiro* – Rio, 1931.
- 18 PEREGRINO JÚNIOR – *Alimentação – problema nacional* – Rio, 1931.
- 19 DANTE COSTA, CASTRO BARRETO e MANUEL FERREIRA – *O problema alimentar brasileiro – Relatório II* – Rio, 1947.
- 20 CASTRO BARRETO, DANTE COSTA e MANUEL FERREIRA – *O problema alimentar brasileiro – “Relatório I”* – Rio, 1947.
- 21 RUBENS DE SIQUEIRA – *Cartilha Alimentar do Homem Rural - “S.I.A.”* – Ministério da Agricultura – 1949.
- 22 RUBENS DE SIQUEIRA – *Estudo social e econômico da alimentação – “Hora Médica”* – junho de 1946.
- 23 GILBERTO FREIRE – *Casa Grande e Senzala* – 58 edição – José Olímpio, Rio, 1948.
- 24 ALBERTO TURES – *O problema nacional brasileiro*, 2ª edição. Cia. Editôra Nacional.
- 25 PEDRO ESCUDERO – *Trabajos y publicaciones do I.M. de Nutrición de Buenos Aires* - 1935.
- 26 CAIO PRADO JÚNIOR – *História econômica do Brasil* – São Paulo, 1945.
- 27 RUBENS DE SIQUEIRA – *Das dificuldades para a melhoria da ração alimentar do brasileiro e algumas sugestões para contorná-las – “A Patologia Geral”* – maio-junho de 1946.
- 28 AGOSTINHO MONTEIRO – *Problema da alimentação no Brasil* – Rio, 1946.
- 29 ALEXANDRE MOSCOSO – *Alimentação do trabalhador* – Rio, 1939.
- 30 *Arquivos Brasileiros de Nutrição* – Tomo 3, nº 4, abril de 1947.

Para saber mais

Programa Bolsa Família: proteção social e combate à pobreza no Brasil

BARRIENTOS, A. et al. 'Growing' social protection in developing countries: lessons from Brazil and South Africa. *Development Southern Africa*, v. 30, n. 1, p. 54-68, 2013.

MARX, I.; NELSON, K. (Eds.). *Minimum income protection in flux*. London: Palgrave, 2012.

Contribuições do Programa Bolsa Família para a gestão das políticas sociais

SILVEIRA-NETO, R. M.; AZZONI, C. R. Social policy as regional policy: market and nonmarket factors determining regional inequality. *Journal of regional science*, v. 51, n. 5, 2011.

VAN GINNEKEN, W. Extending social security coverage: concepts, global trends and policy issues. *International social security review*, v. 60, n. 2-3, 2007.

Mecanismos da construção federal da intersectorialidade no Programa Bolsa Família: o papel das burocracias

CURRIE, G.; PROCTER, S. J. The antecedents of middle managers' strategic contribution: the case of a professional bureaucracy. *Journal of Management Studies*, v. 42, n. 7, nov. 2005.

OLIVIERI, C. Os Controles Políticos sobre a Burocracia. *Revista de Administração Pública*, v. 45, n.5, p. 1395-1424, 2011.

Origem e disseminação do Programa Bolsa Família: aproximações analíticas com o caso mexicano

BARRIENTOS, A. *Social assistance in developing countries*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

CECCHINI, S.; MADARIAGA, A. *Conditional cash transfer programmes: the recent experience in Latin America and the Caribbean*. Santiago: ECLAC, 2011. Report LC/G. 2497-P.

A infraestrutura das escolas públicas brasileiras de pequeno porte

SIMÕES, A. A. *The contribution of Bolsa Família to the educational achievement of economically disadvantaged children in Brazil*. Tese (Doutorado). Departamento de Educação da Universidade de Sussex, Brighton, Inglaterra, 2012.

Fale com a RSP

Comentários, observações e sugestões sobre a RSP devem ser encaminhados à Editoria da Revista, pelo e-mail editora@enap.gov.br ou por carta, para o endereço SAIS Área 2A – Sala 116 – CEP: 70610-900 – Brasília, DF, a/c editor(a) da RSP.

RSP

Acontece na ENAP

Café com Debate comemora os 10 anos do Programa Bolsa Família

A ENAP e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) realizaram, dia 5 de setembro, mais uma edição do Café com Debate, em comemoração aos 10 anos de existência do Programa Bolsa Família (PBF). O objetivo foi aproveitar o momento de celebração para aprofundar os diálogos sobre essa experiência de sucesso da administração pública brasileira. O PBF é reconhecido, no mundo, como um dos mais importantes programas de transferência direta de renda.



As debatedoras do evento foram a Ministra do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Tereza Campello, e a Ex-Secretária Executiva e Ex-Secretária Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza do MDS, Ana Maria Fonseca, que hoje atua como Pesquisadora do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (Nepp/Unicamp). A moderação do evento ficou a cargo do Presidente da ENAP, Paulo Carvalho.

Ana Fonseca realizou uma apresentação sobre a história do Bolsa Família. Destacou que o Programa contou com a participação e o engajamento de múltiplos atores sociais e instâncias diversas. Segundo ela: “A história do Bolsa Família é de uma construção coletiva. Não se pode dizer que houve um único protagonista.” Ressaltou, ainda, a importância dos fóruns de diálogo que ocorreram sob a coordenação da Casa Civil da Presidência da República.

A Ex-Secretária Executiva do MDS destacou que a história do PBF está relacionada às experiências anteriores de transferência de renda, ou seja, aos programas que já estavam em andamento na esfera federal, que foram, por sua vez, diretamente influenciados por iniciativas adotadas nas esferas subnacionais. Por fim, enfatizou a importância da coordenação federal para o enfrentamento dos problemas vigentes à época. “O pacto com os governos estaduais e municipais para a unificação dos programas de transferência de renda teve papel fundamental”, concluiu ela.

Já a Ministra do Desenvolvimento Social e Combate à Fome explicitou a relevância do PBF: “Se antes o debate era em nível ideológico, hoje há dados e evidências científicas que comprovam que os mitos que permeavam as discussões na formulação do Programa não eram legítimos. O que se verificou, ao longo dos anos, foi a inclusão produtiva dos beneficiários, a diminuição da taxa de fecundidade das famílias cobertas e o bom uso do benefício recebido, com melhoria geral na condição de vida dessas famílias”.

Destaque especial foi dado ao Cadastro Único do PBF, tido como instrumento fundamental. O sistema possibilitou ampliar o alcance do Programa, com foco na população beneficiada – passando de quatro milhões de famílias em 2003 para quase 14 milhões em 2013. Tereza Campello enfatizou, ainda, as ações na área da educação: “Além de verificarmos se estão matriculadas, fazemos o acompanhamento da frequência escolar das crianças. Graças à melhoria da educação no País, mas também pelo acompanhamento das condicionalidades do Bolsa Família, temos hoje resultados surpreendentes”.

Início do Curso de Ambientação para ATPS

Cerca de 400 servidores públicos federais participaram, dia 12 de agosto, da cerimônia de abertura do Curso de Ambientação para Analistas Técnicos de Políticas Sociais (ATPS). Trata-se de uma carreira criada no âmbito do Poder Executivo federal. O primeiro concurso foi realizado em 2012. Na ocasião, foram ofertados 825 postos de trabalho, com lotação em Brasília/DF, nas áreas de Assistência Social, Educação, Gestão Social, Previdência e Saúde. Os analistas serão distribuídos em diferentes ministérios ou secretarias. O curso inédito de ambientação, elaborado pela ENAP, tem como objetivo sensibilizar o novo servidor em relação ao seu papel na administração pública e no desenvolvimento de políticas sociais.



Oficinas de avaliação do PPA são realizadas na ENAP

Começou, dia 20 de agosto, o Ciclo de Oficinas de Avaliação da Dimensão Estratégica do Plano Plurianual (PPA) 2012/2015 – Ano Base 2013. Trata-se de uma iniciativa da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com o apoio da ENAP. Os encontros reunirão autoridades governamentais, acadêmicos e representantes da sociedade civil. O objetivo é monitorar e avaliar aspectos do PPA 2012/2015, bem como orientar a construção do PPA 2016/2019.



As oficinas abordarão os seguintes eixos temáticos: macroeconomia para o desenvolvimento; sistema de proteção social; infraestrutura; produção com sustentabilidade e inovação; inserção internacional; Estado, federalismo, planejamento e gestão.

ENAP publica cartilha sobre perfil dos servidores públicos federais

A ENAP publicou a cartilha “Servidores Públicos Federais: Perfil – 2013”, integrante da série ENAP Estudos. A série tem o objetivo de divulgar dados sistematizados sobre o serviço público federal. Dessa forma, os estudos contribuem para a consolidação do direito constitucional de acesso à informação e para a produção de conhecimento sobre gestão pública.



A cartilha traz um panorama atual da força de trabalho na administração pública, além de sua evolução ao longo dos anos. Os dados apresentados têm como fonte as edições nº 81, de janeiro de 2003, e nº 201, de janeiro de 2013, do Boletim Estatístico de Pessoal editado pela Secretaria de Gestão Pública do Ministério do Planejamento (Segep/MP). Os números são referentes aos meses de dezembro de 2002 e de 2012.

Normas para os colaboradores

A *Revista do Serviço Público*, editada pela Escola Nacional de Administração Pública há mais de 70 anos, publica artigos inéditos sobre temas relacionados a Estado e Sociedade; Políticas Públicas e Administração Pública. Os artigos passam por análise prévia de adequação pela editoria da revista e posterior avaliação de dois a três pareceristas por sistema de *blind review*.

Regras para submissão:

- 1. Artigos:** 1. Artigos: deverão ter aproximadamente seis mil palavras (em torno de 20 páginas) e ser acompanhados de resumo analítico em português, espanhol e inglês, de cerca de 150 palavras, que permita uma visão global e antecipada do assunto tratado, e de três palavras-chave (descritores) em português, espanhol e inglês que identifiquem o seu conteúdo. Tabelas, quadros e gráficos, bem como notas, devem limitar-se a ilustrar conteúdo substantivo do texto. Notas devem ser devidamente numeradas e constar no final do trabalho e não no pé da página. Citações de autores no corpo do texto deverão seguir a forma (AUTOR, data). Referências devem ser listadas ao final do trabalho, em ordem alfabética, observadas as normas da ABNT.*
- 2. Vinculação institucional:** artigos devem vir acompanhados de breve informação sobre a formação, vinculação institucional do autor (em até duas linhas) e e-mail para contato.
- 3. Avaliação:** a publicação dos textos está sujeita à análise prévia de adequação pela editoria da revista e avaliação por sistema de *blind review* de dois a três pareceristas, os quais se reservam o direito de sugerir modificações ao autor.
- 4. Encaminhamento:** os artigos devem ser encaminhados por e-mail, em formato word (.docx, .doc, .rtf ou .txt), para editora@enap.gov.br. A ENAP compromete-se a informar os autores sobre a aprovação para publicação ou não de seus trabalhos em aproximadamente quatro meses.

* Exemplos de citação e referência

Citação no corpo do texto: (ABRUCIO, 2009)

Referências no final do trabalho:

Livro

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. *Gestão Social: como obter eficiência e impacto nas políticas sociais*. Brasília: ENAP, 2007.

Artigo em coletânea

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (Org.). *Coletânea Políticas Públicas*. Brasília: ENAP, 2006. v. 1 p. 21-42.

Artigo em periódico

COSTA, Frederico Lustosa da. História das reformas administrativas no Brasil: narrativas, teorizações e representações. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ENAP, v. 59, n. 3, p. 271-288, jul. a set. de 2008.

Monografia, dissertação ou tese acadêmica

MONTEIRO, Ana Lúcia de Oliveira. *A Relação Estado e Sociedade Civil no Processo de Formulação e Implementação de Políticas Públicas*. 2008. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Programa de Pós-Graduação em Administração – PPGA, Universidade de Brasília, Brasília.

Sítio da internet

Escola Nacional de Administração Pública. Catálogo de Cursos 2009. Disponível em: www.enap.gov.br. Acesso em: 8 jan. 2009.

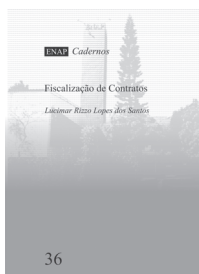
Para mais informações acesse www.enap.gov.br

ENAP Escola Nacional de Administração Pública

Diretoria de Comunicação e Pesquisa

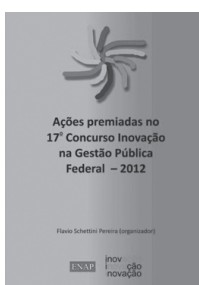
SAIS Área 2-A Brasília, DF – CEP 70610-900

Tel: (61) 2020 3327 – Fax: (61) 2020 3178 – E-mail: editora@enap.gov.br



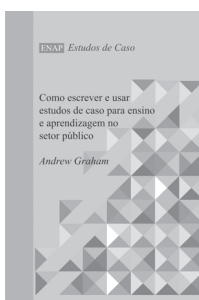
Caderno Fiscalização de Contratos

O servidor público encarregado de trabalhar com licitações e contratações públicas deve observar os princípios da legalidade, da eficiência, da probidade administrativa, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável. Na edição 36, dos Cadernos ENAP, o leitor encontrará orientações de como operar com a legislação pertinente ao tema e como aplicar sanções administrativas pelo descumprimento do contrato.



Ações premiadas no 17º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal

Este livro traz os relatos das 10 iniciativas premiadas no 17º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal. Iniciativa da ENAP, em parceria com o MP, o Concurso conta com o apoio, para as premiações, das embaixadas da França, da Noruega e da Nova Zelândia; da Cooperação Alemã para o Desenvolvimento (GIZ); e da Agência Brasileira de Cooperação (ABC). Ao longo de 17 anos, o Concurso tem cumprido seu objetivo de estimular a implementação de iniciativas inovadoras de gestão em organizações do governo federal; disseminá-las e valorizar servidores públicos que atuam de forma criativa em suas atividades.



Como escrever e usar estudos de caso para ensino e aprendizagem no setor público

De autoria do professor Andrew Graham, do Instituto de Administração Pública do Canadá (Ipac), a publicação representa mais um investimento da ENAP em novas metodologias de ensino de aplicação, que permitam a reflexão teórica a partir de situações concretas do setor público. O objetivo é estimular a investigação, a inovação e o compartilhamento de experiências profissionais, propiciando a reflexão crítica sobre a atuação dos servidores na administração pública e sobre as políticas públicas.

Para conhecer ou adquirir as Publicações ENAP, visite o [sítio www.enap.gov.br](http://www.enap.gov.br)

Cartão de aquisição de publicações

Para adquirir nossos periódicos, envie-nos este cartão preenchido através de fax ou correio juntamente com o comprovante de pagamento ou nota de empenho.

Nome/Instituição: _____

CPF/CNPJ: _____

Endereço: _____

Cidade: _____ UF: _____ CEP: _____

Telefone: _____ Fax: _____

E-mail: _____

Revista do Serviço Público

Periodicidade: trimestral

Assinatura anual: R\$ 40,00

Ano 64 – 2013

Número avulso: R\$ 12,00 Edição n° _____

Exemplar avulso anterior a 1997: R\$ 8,00

Cadernos ENAP

8 9 10 11 12 13 14 15 16 17

18 20 21 22 23 24 25 26 27 28

29 30 31 32 33* 34 36

Preço unitário: R\$ 10,00

(*) Caderno 33 (2 volumes): R\$ 20,00

Outros

Formas de pagamento

Os interessados em adquirir as publicações ENAP poderão dirigir-se diretamente à sede da Escola em Brasília ou solicitá-las por fax ou pelos Correios, informando os títulos das publicações e endereço completo para entrega.

O pagamento pode ser realizado por meio de uma das formas a seguir:

1. Nas agências do Banco do Brasil:
 - Compareça ao caixa e solicite o depósito do valor das publicações na Conta Única do Tesouro Nacional, Agência 1607-1 Conta 170.500-8, informe seu CPF ou o CNPJ de sua instituição e o código identificador 11470211401288187.
 - Posteriormente, encaminhe o comprovante de depósito juntamente com o **Cartão de Aquisição** para a ENAP.
2. No sítio do Banco do Brasil (www.bb.com.br), por meio de transferência entre contas correntes (para clientes do Banco do Brasil):
 - Acesse sua conta.
 - Na guia “Transferências”, clique em “para Conta Única do Tesouro”.
 - Digite o valor total das publicações solicitadas.
 - No campo “UG Gestão finalidade”, digite o código identificador: 11470211401288187.
 - No campo CPF/CNPJ, digite o seu CPF ou o CNPJ de sua instituição.
 - Em seguida, prossiga com a transação normalmente, como se fosse uma transferência comum entre contas correntes.
 - Imprima o comprovante e encaminhe-o para a ENAP juntamente com o **Cartão de Aquisição**.
3. Nos terminais de autoatendimento do Banco do Brasil (para clientes do Banco do Brasil):
 - Na tela principal, selecione a opção “Transferência”.
 - Na próxima tela, selecione a opção “Conta corrente para Conta Única do Tesouro”.
 - Em seguida, digite o valor total das publicações solicitadas e tecla Ok.
 - Na próxima tela, digite no campo Identificador 1 o código 1147021140128818-7 e no campo Identificador 2 o seu CPF ou o CNPJ de sua instituição.
 - Prossiga normalmente com a transação, como uma transferência comum.
 - Encaminhe posteriormente o comprovante de transferência juntamente com o **Cartão de Aquisição** para a ENAP.
4. Enviar nota de empenho (com original anexado) em nome de: ENAP Escola Nacional de Administração Pública – CNPJ: 00.627.612/0001-09, UG: 114702, Gestão: 11401
5. Enviar por fax ou pelos Correios, a Guia de Recolhimento da União (GRU Simples) paga no Banco do Brasil com o valor das publicações. Acesse o link “Como adquirir” na página da ENAP para mais informações.

ENAP Escola Nacional de Administração Pública

Diretoria de Comunicação e Pesquisa

SAIS – Área 2-A

70610-900 – Brasília, DF

Tel: (61) 2020 3096 / 2020 3092 / 2020 3186 – Fax: (61) 2020 3178

CNPJ: 00 627 612/0001-09

www.ena.gov.br

publicacoes@ena.gov.br