

IX ENCONTRO DA ABCP

Estado e Políticas Públicas

**COORDENAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL E AUTONOMIA MUNICIPAL NA GESTÃO  
DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**

Adriana Paz Lameirão – UFRGS

Brasília, DF  
04 a 07 de agosto de 2014

## COORDENAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL E AUTONOMIA MUNICIPAL NA GESTÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Adriana Paz Lameirão – UFRGS

Resumo do trabalho:

A emergência de políticas ou programas que combinam a descentralização do tipo consolidação (políticas e programas definidos e regulados pelo nível federal, mas implementados pelos municípios) com o modelo de implementação *top-down* (no qual o governo central concentra as decisões sobre o desenho da política e coordena firmemente a implementação) suscita a problematização sobre qual a consequência desse arranjo para o federalismo brasileiro. Analisou-se o Programa Bolsa Família com o objetivo de responder se os municípios têm autonomia na implementação desse programa e que autonomia eles têm, tomando como caso a cidade de Porto Alegre. A comparação entre a normatização do programa constante nos documentos do MDS com os procedimentos adotados pela gestão local do programa permite concluir que na arena da formulação, onde são tomadas as decisões sobre o desenho do programa, o município tem pouca incidência, mas na arena da execução do Bolsa Família ele tem maior influência, pois tem autonomia para desenvolver procedimentos próprios para a operacionalização das atividades de sua competência, apesar de toda a normatização existente.

Palavras-chave: Federalismo; Descentralização; Relações Intergovernamentais; Coordenação Intergovernamental.

## 1 Introdução

A Constituição brasileira de 1988 estabeleceu um vasto rol de competências comuns entre União, estados e municípios, que passaram a compartilhar a responsabilidade por políticas em diversas áreas, tais como saúde, educação, habitação e assistência social, entre outras. No contexto do federalismo cooperativo, especialmente no Brasil, país caracterizado por desigualdades regionais e pela insuficiência de governos locais de mobilizar recursos próprios para a implementação de políticas nacionais, a descentralização de políticas públicas, para que tenha êxito, requer um governo central com capacidade de articular as relações intergovernamentais entre os níveis de governo.

No caso brasileiro, a atuação coordenadora e/ou indutora do governo federal, inicialmente, esteve limitada pela perda de recursos tributários da União imposta pela nova Constituição, pelo fato de o governo federal, em um primeiro momento, ter assumido a responsabilidade integral pela estabilidade econômica e, ainda, pela inflação crônica, que tornava a transferência de recursos aos estados e municípios instável. No entanto, ele assumiu a capacidade de exercer o papel coordenador e regulador de determinadas políticas a partir das reformas realizadas nos anos 1990, que permitiu modificar e articular as relações intergovernamentais e o processo de descentralização.

A distribuição de competências e de recursos entre os níveis de governo, bem como o desenho peculiar de cada política influenciam a centralidade ou não do governo federal no arranjo cooperativo. Na área da saúde, desde a Constituição Federal de 1988, é dele o controle do processo decisório, pois está encarregado da formulação da política nacional de saúde e, ainda, as transferências condicionadas universais permitem-lhe influenciar as decisões governamentais no plano local quanto à destinação desses recursos. Já na área da educação, o financiamento dessa política ficou a cargo de estados e municípios, o que restringiu o poder de regulação e indução do governo federal. No entanto, as emendas constitucionais que criaram o Fundef e o Fundeb<sup>1</sup> limitaram a autonomia decisória dos governos estaduais e municipais com relação à destinação dos recursos vinculados à educação.

Na área da assistência social, entretanto, os repasses de recursos dos governos federais e estaduais, fundo a fundo, para os municípios conferia a estes, expressiva autonomia para formular e gerir políticas. No entanto, com a instituição do modelo mais recente da assistência social – o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) baseado no Sistema Único de Saúde (SUS) – as políticas nessa área passaram a ser reguladas e

---

<sup>1</sup>Fundef: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério. Fundeb: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação. Ambos condicionam a distribuição de recursos de um fundo estadual entre governos estadual e municipais, proporcionalmente à oferta de ensino por cada área de governo.

coordenadas pelo governo federal, responsável pela formulação da política e pelo planejamento da sua implementação, e, inclusive, por ele financiadas, cujo maior exemplo é o Programa Bolsa Família (PBF), no qual o governo federal não só é responsável pela formulação da política como também por parte de sua execução, visto ser ele quem seleciona as famílias e faz o pagamento dos benefícios.

No entanto, a emergência, cada vez mais frequente, de políticas ou programas que combinam a descentralização do tipo consolidação (políticas e programas definidos e regulados pelo nível federal, mas implementados pelos municípios) com o modelo de implementação *top-down* (no qual o governo central concentra as decisões sobre o desenho da política e coordena firmemente a implementação) suscita a problematização sobre qual a consequência desse arranjo para o federalismo brasileiro.

No caso específico deste artigo, selecionou-se o Programa Bolsa Família como objeto de análise, visto enquadrar-se nesse modelo de descentralização e implementação de políticas adotado, com o objetivo de responder se os municípios têm autonomia na implementação desse programa e que autonomia eles têm. Isso é pertinente em função do princípio do federalismo, que é fundamentado na regra do autogoverno mais governo compartilhado (*self rule plus shared rule*), segundo o qual, a soberania compartilhada só pode ser conservada se, ao longo do tempo, for mantida uma relação de equilíbrio entre a autonomia dos pactuantes e sua interdependência.

Tomando como caso a cidade de Porto Alegre, realizou-se entrevistas semiestruturadas com membros do Comitê Gestor do Programa Bolsa Família (PBF) e análise documental da legislação do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único ou CadÚnico) e do PBF, além de documentos de capacitação e de comunicação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), comparando a normatização constante neles com os procedimentos adotados pela gestão local do programa. Essa comparação permite concluir que na arena da formulação, onde são tomadas as decisões sobre o desenho do programa, o município tem pouca incidência, mas na arena da execução do Bolsa Família ele tem maior influência, pois tem autonomia para desenvolver procedimentos próprios para a operacionalização das atividades de sua competência, apesar de toda a normatização existente.

Além dessa introdutória, o artigo contém mais quatro seções. A seção 2 discute a necessidade da coordenação intergovernamental no âmbito do federalismo cooperativo, ao mesmo tempo em que destaca que essa coordenação não deve implicar em perda de autonomia dos entes subnacionais. A seção 3 apresenta a forma como o município de Porto Alegre organiza-se para realizar a gestão do CadÚnico e do PBF. A seção 4 versa sobre as diretrizes do governo federal para o acompanhamento das condicionalidades e as

estratégias empregadas no município na execução desta atribuição. A última seção é reservada para as considerações finais.

## **2 Implementação de políticas descentralizadas e coordenação intergovernamental**

O traço distintivo do federalismo é a divisão vertical de poderes entre dois ou mais níveis de governo, com a distribuição de competências entre os entes federados definidas pela Constituição.

Elazar (apud ABRUCIO, 2003) assim esclarece o significado de federalismo:

O termo “federal” é derivado do latim *foedus*, o qual [...] significa pacto. Em essência, um arranjo federal é uma parceria, estabelecida e regulada por um pacto, cujas conexões internas refletem um tipo especial de divisão de poder entre os parceiros, baseada no reconhecimento mútuo da integridade de cada um e no esforço de favorecer uma unidade especial entre eles (ELAZAR apud ABRUCIO, 2003, p. 235).

Portanto, o federalismo distingue-se das outras formas de Estado conhecidas (a confederação e o Estado unitário) por ser uma divisão de poder entre os pactuantes baseada em uma soberania compartilhada, “que deve garantir a autonomia dos governos e a interdependência entre eles” (ABRUCIO, 2003, p. 235). A propósito, este é o princípio fundamental do federalismo, que é resumido na fórmula *self-rule plus shared rule* (autogoverno mais governo compartilhado) expressada por Daniel Elazar.

No modelo conhecido como federalismo dual, caracterizado por uma rígida repartição de poderes entre União e estados (as competências exclusivas), correspondente ao Estado federal criado pelos norte-americanos com a nova Constituição para os Estados Unidos elaborada pela Convenção Federal de 1787, como não havia uma interposição do governo federal nas áreas de competência dos entes subnacionais, as relações intergovernamentais não representavam uma ameaça a este princípio.

No entanto, esse modelo perdeu força frente às transformações ocorridas no mundo, dando lugar a um poder federal cada vez mais intervencionista, nas federações atuais. Com isso, introduziram-se as relações e a colaboração entre os níveis de governo, inaugurando-se a era do federalismo cooperativo, caracterizado pelo compartilhamento de atribuições entre os Estados-membros (as competências comuns). Esse é um arranjo complexo que não permite simplificar demais as relações intergovernamentais, pois há mais do que uma simples oposição entre centralização e descentralização envolvida, tendo em vista que a articulação entre os entes federativos costuma ser desigual em cada área de ação governamental, resultando em um arranjo com diferentes graus de intervenção do poder federal e, por conseguinte, de centralização ou descentralização. Ademais, de acordo com o grau e forma de redução da importância do papel do governo central, têm-se distintas modalidades de descentralização, e, portanto, com consequências dissemelhantes (ALMEIDA, 2005).

Uma das definições mais citadas sobre descentralização é a do Banco Mundial (*World Bank*) que diz tratar-se da "transferência de autoridade e responsabilidade, no que diz respeito a funções públicas, do governo central para governos locais ou intermediários, para organizações governamentais semi-independentes e/ou para o setor privado" (WORLD BANK, 2002 apud ALMEIDA, 2005, p. 30). Há três tipos de descentralização: a política, a fiscal e a de atribuições (descentralização de políticas, ou de competências). Descentralização política é "relativa à possibilidade de que os governos locais sejam eleitos diretamente e tenham mandato próprio, e, portanto, irrevogável pelos níveis superiores de governo"; fiscal é "relativa à participação das receitas e gastos dos governos subnacionais sobre o gasto agregado"; e de competências é "relativa à responsabilidade pela execução de políticas públicas" (ARRETCHE, 2012, p. 147).

Conforme referido acima, a descentralização pode assumir diferentes modalidades (realocação, consolidação e devolução), de acordo com o grau e forma de redução da importância do papel do governo central. A realocação é a "transferência de capacidades fiscais e de decisão sobre políticas para autoridades subnacionais". Esse tipo de descentralização – a fiscal e a de competências, quando ocorrem juntas, e na mesma proporção – é a que concede maior autonomia aos níveis intermediários e locais de governo para formular e implementar políticas sob sua responsabilidade ao mesmo tempo que reduz o raio de ação do governo central no território nacional. Por esse motivo, alguns autores consideram o federalismo fiscal a espinha dorsal dessa forma de governo, pois se as unidades subnacionais não possuem capacidade de autofinanciamento, dificilmente conseguirão executar as políticas de sua competência. A consolidação diz respeito à "transferência para outras esferas de governo de responsabilidades pela implementação e gestão de políticas e programas definidos no nível federal", mantendo a concentração de decisões no governo central. A devolução tange ao "deslocamento de atribuições do governo nacional para os setores privado e não-governamental", reduzindo a ação estatal em todos os níveis de governo a políticas estritamente de sua alçada, o que significa a opção por um Estado mínimo. Foi o caso, por exemplo, do Programa Nacional de Desestatização, uma das medidas implementadas como parte do Plano Real, no início dos anos de 1990, no Brasil. (ALMEIDA, 2005, p. 30).

Em vista da combinação entre divisão de poderes e o compartilhamento de competências no federalismo cooperativo, este é um arranjo no qual as atividades políticas são ainda mais interdependentes, o que torna imprescindível a coordenação das ações de todos os níveis de governo. Dada a autonomia dos governos subnacionais, eles têm a prerrogativa de agir conforme suas próprias decisões políticas, e não têm a obrigação de aderirem a políticas e programas do governo federal. Por isso, é necessário "constituir mecanismos e arenas institucionais capazes de articular a ação das esferas

governamentais, propiciando um ambiente de negociação e cooperação” (ABRUCIO, 2003, p. 238). Não apenas por isso, mas porque o êxito da própria descentralização de políticas depende das capacidades administrativas e institucionais do governo nacional em conduzir e regular as políticas públicas implementadas pelos governos intermediários e locais. Assim, não há porque supor que a descentralização implique na redução da importância do governo federal, mas, ao contrário, é dele a responsabilidade pela coordenação intergovernamental ao “assumir novos papéis normativos, reguladores ou redistributivos coetâneos com o aumento das responsabilidades dos governos subnacionais, das organizações privadas ou não-governamentais” (ALMEIDA, 2005, p. 30).

Por um lado, porque em vários países os governos subnacionais têm problemas financeiros e administrativos que dificultam a assunção de encargos. Por outro, porque a União tem por vezes a capacidade de arbitrar conflitos políticos e de jurisdição, além de incentivar a atuação conjunta e articulada entre os níveis de governo no terreno das políticas públicas (ABRUCIO, 2005, p. 46).

O desafio posto para a coordenação intergovernamental é que a cooperação não seja confundida com a verticalização, “resultando mais em subordinação do que em parceria, como muitas vezes já aconteceu na realidade latino-americana, de forte tradição centralizadora” (ABRUCIO, 2005, p.44). Para que isso não aconteça, é necessária a criação de instâncias e canais de negociação que regulamentem as relações intergovernamentais a fim de que os processos decisórios tenham a participação de todos os entes federados.

A implementação, cada vez mais frequente, de programas financiados, regulados e coordenados pelo governo federal, responsável pelo desenho da política, enquanto que aos municípios compete somente a sua implementação, conforme regras e decisões tomadas durante a sua formulação (que constituem um sistema de controle de cima para baixo – modelo *top-down* – com o objetivo de restringir a discricionariedade dos atores envolvidos a fim de garantir que os objetivos a serem alcançados pela política não sofram distorções), como é o caso do Programa Bolsa Família, suscita a preocupação de que a coordenação intergovernamental não resulte na perda de autonomia dos municípios.

No entanto, a implementação de políticas é um processo dinâmico no qual há que se resolverem conflitos entre o previsto e o contingente, entre o desenho das políticas (formulado e roteirizado) e as exigências impostas pela situação específica, entre julgamentos de valor e considerações técnicas, entre possibilidades e restrições, entre as prescrições da hierarquia política e as demandas que vêm dos beneficiários dos serviços que a política oferece. Em decorrência, conforme salientam alguns autores (SILVA & MELO, 2000; ARRETCHE, 2001a, 2001b), decisões essenciais são tomadas pelos agentes executores no processo de implementação, que podem tanto traduzir os objetivos e desenho de programas em uma política efetiva distante daquela concebida pelos formuladores como definir regras de implementação não previstas no desenho original. No âmbito de uma federação, “isso significa que, para além da atividade de formulação, os

distintos níveis de governo têm espaço para tomar uma série de iniciativas independentemente de autorização legislativa" (ARRETCHE, 2001a, p. 29), mesmo em casos de políticas e programas formulados e coordenados pela União e executados por estados e municípios.

Nesses casos, há que haver uma possibilidade de conciliação entre o modelo de implementação *top-down* e o modelo *bottom up*, no qual a autonomia da burocracia decorre de um processo de negociação e construção de consenso entre os executores e os formuladores da política, de modo que se evite, assim, romper com o princípio do federalismo por meio de uma centralização travestida de coordenação intergovernamental.

### **3 A gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único em Porto Alegre**

O gerenciamento do Programa Bolsa Família é feito por meio do modelo de gestão compartilhada, com competências específicas para cada um dos entes federados.

Os municípios são responsáveis pela gestão local do Bolsa Família e do Cadastro Único. Compete ao município identificar e inscrever as famílias em situação de extrema pobreza e de pobreza do município no Cadastro Único; realizar a gestão de benefícios através do Sistema de Gestão de Benefícios (Sibec), no qual são feitos bloqueios, desbloqueios, cancelamentos e reversões de benefícios; coletar as informações sobre o cumprimento das condicionalidades nas áreas da educação e da saúde – registrando os dados no sistema Presença, do Ministério da Educação, e no sistema Bolsa Família na Saúde, do Ministério da Saúde – e o acompanhamento das famílias em descumprimento; articular o oferecimento de serviços de saúde e educação de qualidade, que são necessários para o cumprimento das condicionalidades; estabelecer parcerias com órgãos e instituições municipais, estaduais e federais, governamentais e não-governamentais, para oferta de programas sociais complementares para o desenvolvimento das famílias beneficiárias do PBF<sup>2</sup>.

A gestão local do Bolsa Família e do Cadastro Único, segundo documentos e orientações do MDS<sup>3</sup>, deve ser feita pelo gestor municipal, cuja expectativa do MDS é a de que seja o secretário da área gestora do programa, mais especificamente, o secretário

---

<sup>2</sup> Os programas complementares visam promover a superação da situação de vulnerabilidade das famílias e, conseqüentemente, a sua emancipação. Os programas complementares envolvem ações que atuem no desenvolvimento de capacidades (aumento da escolaridade e qualificação profissional, por exemplo) e na oferta de oportunidades (tais como inserção profissional e concessão de microcréditos).

<sup>3</sup> Tais como Portaria GM/MDS Nº. 246, de 20/05/2005; Instrução Operacional SENARC/MDS Nº. 09, de 05/08/2005 e Guia Rápido de Gestão do Programa Bolsa Família e Cadastro Único para Programas Sociais, de janeiro/2013. A Portaria GM/MDS Nº. 246, que orienta sobre o procedimento de adesão do município ao PBF, estabelece que um dos requisitos para a adesão do município ao Programa é a designação do gestor municipal.



municipal de assistência social<sup>4</sup>, dado o tipo de atividade a ser desenvolvida por esse gestor. Suas atividades incluem:

Assumir a interlocução política entre a prefeitura, o MDS e o estado para a implementação do Bolsa Família e do Cadastro Único. Por isso, o Gestor deve ter poder de decisão, de mobilização de outras instituições e de articulação entre as áreas envolvidas na operação do Programa;

Coordenar a relação entre as secretarias de assistência social, educação e saúde para o acompanhamento dos beneficiários do Bolsa Família e a verificação das condicionalidades;

Coordenar a execução dos recursos transferidos pelo governo federal para o Programa Bolsa Família nos municípios. Esses recursos estão sendo transferidos do Fundo Nacional de Assistência Social aos fundos de assistência municipal.

Assim, o Gestor Municipal do Bolsa Família será o responsável pela aplicação dos recursos financeiros do Programa - poderá decidir se o recurso será investido na contratação de pessoal, na capacitação da equipe, na compra de materiais que ajudem no trabalho de manutenção dos dados dos beneficiários locais, dentre outros;

Assumir a interlocução, em nome do município, com os membros do Comitê/Conselho de Controle Social do município, garantindo a eles o acompanhamento e a fiscalização das ações do Programa na comunidade;

Coordenar a interlocução com outras secretarias e órgãos vinculados ao próprio governo municipal, do estado e do Governo Federal e, ainda, com entidades não governamentais, com o objetivo de facilitar a implementação de programas complementares para as famílias beneficiárias do Bolsa Família (BRASIL, MDS, SENARC, 2005, p. 4).

Além do gestor municipal, a gestão local do PBF deve contar com responsáveis formais nas áreas de educação e saúde pelo acompanhamento das condicionalidades. Segundo o Decreto 5.209 de 17/09/2004, que regulamenta a Lei 10.836 de 09/01/2004 que criou o Programa Bolsa Família, em seu artigo 14, inciso I, cabe aos municípios “constituir coordenação composta por representantes das suas áreas de saúde, educação, assistência social e segurança alimentar, quando existentes, responsável pelas ações do Programa Bolsa Família, no âmbito municipal”. Então, o gerenciamento do Bolsa Família envolve o gestor municipal, responsável por coordenar as ações do Programa no nível local, e os coordenadores técnicos das áreas envolvidas, responsáveis pela execução das ações de gestão dos benefícios e das condicionalidades, por exemplo. Em Porto Alegre, esses dois cargos e suas respectivas funções fundiram-se, de acordo com uma interpretação particular da administração municipal acerca do referido artigo do Decreto citado acima. Os coordenadores técnicos são, ao mesmo tempo, os gestores municipais do programa, pois compõem o Comitê Gestor Municipal do Programa Bolsa Família (Comitê Gestor)<sup>5</sup>.

Portanto, a gestão do PBF, nesta cidade, é realizada de forma intersetorial, sob a coordenação da área da assistência social, que é de responsabilidade de uma fundação – a Fundação de Assistência Social e Cidadania (FASC) – e não de uma Secretaria de Assistência Social como ocorre em outros municípios.

<sup>4</sup> Essa expectativa é expressa no texto da Instrução Operacional SENARC/MDS Nº. 09.

<sup>5</sup> Constituído pelo Prefeito através da Portaria 150 de 28/08/2006, que também designou os seus membros. Essa portaria foi modificada pela Portaria 220 de 27/10/2008, que definiu a composição intersetorial atual e especificou as atribuições do comitê. Portarias posteriores alteraram a composição dos membros do comitê, excluindo alguns servidores e designando outros em seu lugar como representantes de suas respectivas áreas.

Então, não há um gestor municipal, mas um Comitê Gestor, que é o responsável pelas ações do Programa Bolsa Família no âmbito municipal, o qual é composto por representantes da FASC, da Secretaria Municipal de Educação, da Secretaria Municipal de Saúde e da Coordenadoria de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável. Ele tem como atribuições

monitorar os indicadores de qualidade do Programa Bolsa Família, no âmbito municipal, quer em relação ao Cadastro Único, no que diz respeito à integridade e atualização da base de dados, quer em relação às áreas da saúde e da educação, no que se refere às informações sobre o cumprimento das condicionalidades, a fim de garantir a transferência de recursos, tanto para os beneficiários do Programa, como para o Município, promover a integração e articulação entre as áreas da Assistência Social, Saúde, Educação e Segurança Alimentar, acompanhar as informações relativas à prestação de contas dos recursos transferidos ao Município, através do Fundo Municipal de Assistência Social, e contribuir tecnicamente para a gestão local do Programa Bolsa Família (PORTO ALEGRE, 2008, s.p.).

A qualidade das atividades de gestão e execução do PBF e do CadÚnico desempenhadas pelos municípios são auferidas através do Índice de Gestão Descentralizada Municipal (IGD-M), que varia de 0 (zero) a 1 (um) e é calculado a partir da multiplicação de três fatores, dentre os quais o fator de operação do PBF, que é obtido pela média aritmética simples dos seguintes indicadores: taxa de cobertura qualificada de cadastros<sup>6</sup>, taxa de atualização cadastral, taxa de acompanhamento da frequência escolar e taxa de acompanhamento da agenda de saúde. Os outros dois fatores são o fator de informação da apresentação da comprovação de gastos dos recursos do IGD-M e o fator de informação da aprovação total da comprovação de gastos dos recursos do IGD-M pelo Conselho Municipal de Assistência Social.

Como se pode observar no texto da portaria municipal, as atribuições conferidas ao Comitê refletem a preocupação do ente municipal em garantir o recebimento do apoio financeiro da União para a gestão e atividades descentralizadas do PBF e do CadÚnico, que se dá via transferência de recursos financeiros diretamente do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) para os Fundos Municipais de Assistência Social<sup>7</sup>. Esses recursos são transferidos somente aos municípios cujo IGD-M atingir o valor igual ou superior a 0,55 (cinquenta e cinco centésimos) e, quanto maior o valor do IGD-M obtido pelo município, maior é o valor dos recursos recebidos por ele.

---

<sup>6</sup> Leva em conta o número de cadastros válidos de famílias com perfil CadÚnico (famílias de baixa renda: com renda familiar mensal per capita de até meio salário mínimo ou com renda familiar mensal de até três salários mínimos) no município. Cadastro válido é aquele que atende integralmente aos requisitos de validação exigidos pela última versão do sistema CadÚnico em uso, como, por exemplo, o preenchimento de todos os itens obrigatórios dos formulários.

<sup>7</sup> Conforme informa-nos Elaine Lício (2012, p. 184), “desde a origem dos programas federais de transferência de renda condicionada, todos os procedimentos de gestão local eram feitos exclusivamente a partir dos recursos municipais”. Por esse motivo compreende-se a importância dada a esse apoio financeiro pelas administrações municipais: “Esse apoio financeiro já havia sido pleiteado pelos próprios municípios no âmbito da CIT em 2003 e 2004 (atas da 38ª, 40ª e 42ª reuniões da CIT SUAS – *Comissão Intergestores Tripartite do Sistema Único de Assistência Social*), tendo também sido objeto de recomendação do TCU”, complementa Lício (idem, p. 191, inclusão e grifo nosso).

Por isso, a ênfase nas atividades que garantem o repasse, deixando de definir como competência da gestão municipal, por exemplo, ações de implementação de programas complementares ao PBF, que é um dos tripés do programa, juntamente com a transferência de renda e o acompanhamento das condicionalidades, além de ser uma das atividades municipais apoiadas pela União com o repasse do IGD-M. De fato, conforme demonstrou Bichir (2011), o IGD-M é um importante mecanismo federal de coordenação da implementação do PBF no âmbito municipal, pois, trata-se de uma eficaz estrutura de incentivos para que metas e objetivos federais relativos à qualidade do cadastro e ao acompanhamento das condicionalidades de saúde e educação sejam alcançados no plano local.

Para a gestão do programa, o município de Porto Alegre utiliza a estrutura física, burocrática e técnica já existentes: espaços de trabalho e quadro de servidores das secretarias envolvidas na gestão do Bolsa Família. Conta, ainda, com a contratação de estagiários e bolsistas com dedicação exclusiva às atividades do PBF e aluguel de veículo à disposição do Comitê Gestor para deslocamento na cidade, cujas despesas são cobertas pelos recursos do IGD-M<sup>8</sup>. Na execução do PBF, é acionada a rede de serviços municipal das áreas de assistência social (por exemplo, os CRAS), da educação (escolas) e da saúde (Unidades Básicas de Saúde – postos de saúde), com toda a sua estrutura física e de recursos humanos. Tanto para a gestão do programa quanto para a sua execução não existem espaços físicos e recursos humanos exclusivos para o programa, mas servidores que atuam, ao mesmo tempo, nas atividades relativas às suas atribuições originárias e nas do PBF, desempenhando ambas as atividades nos espaços de trabalho dos setores nos quais estão lotados.

Com relação à gestão municipal em Porto Alegre, destaca-se o fato de o Comitê Gestor não pertencer a nenhuma estrutura institucional específica. Apesar de sua coordenação ser exercida pelo membro representante da FASC, ele não está vinculado ao organograma da fundação. Inclusive, a própria representação da FASC no Comitê é indicada pela Assessoria de Gestão da Informação e Tecnologia e não pela Diretoria Técnica, que é a estrutura responsável pela execução de programas e serviços do Sistema Municipal de Assistência Social.

Além de executar os programas e serviços do Sistema Municipal de Assistência Social, as subáreas da Diretoria Técnica, principalmente a Coordenação de Rede Básica, é responsável pela execução das atribuições de competência da área da assistência social do CadÚnico e do Bolsa Família, tais como o cadastramento das famílias feitos nos CRAS – principal porta de entrada não só ao SUAS como também ao CadÚnico e, por conseguinte,

---

<sup>8</sup> Além destas despesas, os recursos do IGD-M financiam gastos com material gráfico (campanhas, divulgação, informativos), material de expediente e computadores, por exemplo.

ao PBF– e o acompanhamento das famílias em situação de descumprimento de condicionalidades. Na hipótese de descumprimento de condicionalidade em decorrência de situação de violação de direitos, as/os assistentes sociais não só devem informar a situação para que haja a suspensão dos efeitos sobre o benefício como também terão que acionar a rede de proteção especializada. A análise preliminar desse cenário de dissociação entre gestão e execução do programa dentro da própria área da assistência social, sujeita à confirmação por meio de uma investigação mais acurada, indica que pode haver problemas de coordenação do programa dentro da própria área e entre as áreas envolvidas na gestão e execução do PBF em Porto Alegre, de modo a superar as dificuldades enfrentadas na sua implementação e a integrar o Bolsa Família ao SUAS, dentro de uma perspectiva mais ampla da assistência social.

A articulação do PBF com a política de assistência social como um todo tem sido exigida pela própria evolução do programa, que apresenta desafios cada vez mais complexos, demandando, inclusive a articulação com programas de geração de emprego e renda. Contudo, como bem destacado por Bichir (2011), muitas das ações de integração do PBF ao SUAS são muito recentes, o que justifica que no âmbito local esta articulação seja ainda mais incipiente.

#### **4 A gestão das condicionalidades**

O modelo de implementação do Bolsa Família não se caracteriza, apenas, pela gestão compartilhada entre os três níveis de governo, o que exige uma coordenação federativa das ações intergovernamentais, mas também pela gestão intersetorial, que marca o registro do acompanhamento das condicionalidades, além de exigir uma atuação conjunta das áreas da assistência social, saúde e educação na identificação dos motivos para o descumprimento das condicionalidades e no atendimento integral às necessidades das famílias, de modo a viabilizar a superação de suas vulnerabilidades e, assim, possibilitar-lhes o cumprimento da agenda de condicionalidades.

As condicionalidades do PBF são compromissos compartilhados entre as famílias beneficiárias e o poder público que envolve, da parte deste, a oferta dos serviços de educação e saúde e, da parte daquelas, a utilização destes serviços públicos. Visam reforçar “o vínculo entre as políticas de educação e saúde e o público mais pobre, alvo de possíveis dificuldades para acessar tais serviços”(LÍCIO, 2012, p. 143), além de buscar a articulação entre este programa de transferência de renda, que é uma política focalizada, com políticas públicas de caráter universal. As condicionalidades a serem acompanhadas pelo município na área da saúde são: acompanhamento do calendário vacinal, do crescimento e do desenvolvimento das crianças, para menores de 7 anos; pré-natal para

gestantes e acompanhamento de nutrizes. Na área da educação compreende o acompanhamento da matrícula e frequência escolar mensal mínima de 85%, para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos, e de 75%, para jovens de 16 e 17 anos (BRASIL, MDS, SENARC, 2009b).

O período de acompanhamento das condicionalidades da área da educação é bimestral, excluídos os meses de dezembro e janeiro destinados às férias escolares, e o da área da saúde é semestral. Esse acompanhamento compreende algumas etapas de trabalho, desenvolvidas de forma integrada pela União e pelos municípios, a saber: coleta de informações sobre o cumprimento das condicionalidades e registro nos sistemas disponibilizados pelos Ministérios da Educação (MEC) e da Saúde (MS); aplicação dos efeitos previstos na legislação (advertência; bloqueio, suspensão e cancelamento do benefício), decorrentes do descumprimento de condicionalidades<sup>9</sup>; sistematização de informações sobre famílias beneficiárias do PBF em situação de descumprimento de condicionalidades para subsidiar o acompanhamento por outras políticas públicas, de forma a reduzir as vulnerabilidades de tais famílias (BRASIL, MDS, 2008). Compete aos municípios as atribuições de coleta e registro de informações concernentes ao cumprimento das condicionalidades e o acompanhamento das famílias em situação de descumprimento.

Os arquivos com as listagens de famílias com perfil saúde e perfil educação para acompanhamento das condicionalidades são gerados pelo MDS, a partir de informações do Cadastro Único e da Folha de Pagamento do PBF, e enviados aos Ministérios da Saúde e da Educação, que fazem a importação desses dados para os seus respectivos sistemas – o Bolsa Família na Saúde e o Presença, consecutivamente –, disponibilizando, por esse meio, essas informações às Secretarias Municipais de Saúde e de Educação. Dados essenciais para o acompanhamento das condicionalidades da saúde, como o endereço de moradia, e da educação, como o nome da escola em que crianças, adolescentes e jovens estão matriculados, disponibilizados pelos sistemas do MS e do MEC são os constantes no CadÚnico. Por isso, a sua atualização contínua assume grande importância para a gestão das condicionalidades, sendo repetidamente ressaltada e indicada pelo MDS em seus documentos, conforme exemplifica o trecho a seguir, extraído do Guia para Acompanhamento das Condicionalidades.

Portanto, para que esses beneficiários sejam identificados e localizados pelas áreas de educação, saúde e assistência social é importante que as informações do Cadastro Único estejam corretas e atualizadas. Um trabalho articulado entre a área responsável pela gestão do PBF e do Cadastro Único com as áreas que realizam o acompanhamento de saúde, educação e assistência social pode contribuir para manter atualizados os cadastros (BRASIL, MDS, SENARC, 2010c, p. 9-10).

De fato, a incorreção e a desatualização dos dados das famílias beneficiárias no CadÚnico é um fator que dificulta o acompanhamento das condicionalidades, conforme

---

<sup>9</sup> Esse procedimento está no âmbito da gestão de benefícios, que não será explorada nesse artigo.

destacado pelas representantes das áreas da saúde e da educação no Comitê Gestor, exigindo esforços adicionais das equipes envolvidas nesse processo.

Na área de saúde, a informação do endereço de residência é primordial, sendo a sua incorreção ou desatualização motivo pelo qual não é realizado o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades de certo número de famílias<sup>10</sup>. A incorreção está relacionada, na maioria dos casos, ao endereço declarado pelo responsável familiar no ato do cadastramento, que, muitas vezes, corresponde a áreas irregulares ou invadidas, não constando nos registros oficiais e, portanto, não sendo localizável pelos dados de endereçamento da prefeitura ou dos Correios, conforme explica a representante da saúde no Comitê Gestor. Já a desatualização ocorre em função do endereço de residência da população atendida pelo Programa muito flutuante, de acordo com a representante da área da educação no Comitê Gestor.

A informação correta do endereço influencia o acompanhamento das condicionalidades da saúde porque os Mapas Diários de Acompanhamento – formulários acessados e impressos por meio do sistema Bolsa Família na Saúde que se destinam ao registro do acompanhamento dos beneficiários do PBF para posterior inclusão das informações nesse sistema – vinculamos endereço das famílias à área de abrangência de uma Unidade Básica de Saúde (UBS), vulgo Posto de Saúde, a quem caberá prestar o atendimento em saúde às famílias beneficiárias do PBF e o preenchimento das informações do cumprimento das condicionalidades nos Mapas de Acompanhamento personalizados com as informações (NIS, nome, data de nascimento, endereço de moradia) dos integrantes das famílias que devem ser acompanhadas, recebidos da secretaria municipal de saúde. O acompanhamento das condicionalidades de saúde está estruturado no princípio de que os membros das famílias irão buscar atendimento nas unidades de saúde de sua região de moradia, logo, endereços não oficiais ou desatualizados dificultam o controle do cumprimento das condicionalidades, visto que os beneficiários podem receber atendimento em UBS distinta daquela à qual seu Mapa de Acompanhamento está vinculada. Por esse motivo, o sistema também disponibiliza a impressão de Mapas de Acompanhamento em branco para serem preenchidos com as informações dos beneficiários perfil saúde, garantindo, assim, o registro do acompanhamento da agenda de saúde para esses casos.

Na ocasião do registro das informações do cumprimento das condicionalidades no sistema Bolsa Família na Saúde é possível alterar a vinculação de uma família a uma UBS – que foi uma reivindicação dos municípios atendida pelo MDS, segundo a representante da saúde no Comitê Gestor. No entanto, essa referência não ficará salvano sistema para o próximo período de acompanhamento, pois os dados inseridos não prevalecem sobre as

---

<sup>10</sup> O acompanhamento da saúde das famílias em Porto Alegre atingiu um percentual de 58,91% em dezembro de 2013, mas abaixo da média nacional, que foi de 73,44%.

informações oriundas do Cadastro Único, que gerarão os Mapas de Acompanhamento posteriores. Daí, a importância da atualização das informações do CadÚnico para o acompanhamento da agenda da saúde. Essa atualização requer uma articulação entre a área da saúde e a área responsável pela gestão do Cadastro, prevista nos documentos legais que regulamentam o PBF. Tais documentos<sup>11</sup> preveem que essa articulação funcione como uma rede de informações, da seguinte maneira: as Unidades Básicas de Saúde, por meio das equipes de saúde da atenção básica, devem “informar ao coordenador do Programa Bolsa Família na Saúde qualquer alteração identificada sobre os dados cadastrais das famílias beneficiárias pelo Programa” e, ainda, “orientar as famílias que mudaram de endereço para atualizarem as informações no Cadastro Único” (BRASIL, MDS, SENARC, 2010b, p. 38 e 40); e as Secretarias Municipais de Saúde, por meio do coordenador técnico do Programa na saúde, devem informar ao responsável pelo Cadastro Único alterações de dados das famílias, como por exemplo, mudança de endereço. Mas, não foram relatados esforços, nesse sentido, pela representante da saúde no Comitê Gestor, apenas a constituição de uma equipe de trabalho encarregada de identificar o endereço não localizado e vinculá-lo à UBS daquela região.

Todavia, nesse modelo, o sucesso do registro do acompanhamento de saúde dependendo do deslocamento das famílias até uma Unidade Básica de Saúde para busca de atendimento de saúde. Por isso, há a orientação do MDS de que as famílias beneficiárias do PBF também possam ser assistidas por uma Equipe de Saúde da Família, mas não é uma exigência e, sim, uma alternativa, a qual, no entendimento da representante da saúde no Comitê Gestor, contribuiria para incrementar a taxa de acompanhamento das condicionalidades do município de Porto Alegre.

Assim como ocorre na área da saúde, a desatualização do CadÚnico dificulta o acompanhamento das condicionalidades da educação, pois se a escola constante no sistema não corresponde àquela na qual o estudante está matriculado no período de apuração da frequência escolar tal dado não pode ser obtido e inserido no sistema Presença, registrando-se o aluno nessa situação como não localizado, o que significa não acompanhado. Essa desatualização é decorrente das transferências de alunos dentro da rede escolar do município, mas também pelas transferências de escolas de Porto Alegre para escolas do interior, não tendo sido completado o processo de transferência no sistema, e, ainda, pela evasão do sistema educacional de jovens, seja porque ingressaram no mercado de trabalho e não têm estímulo para continuar estudando ou por tratarem-se de meninas em situação de gravidez ou maternidade na adolescência. É no primeiro caso que

---

<sup>11</sup> Portaria Interministerial nº 2.509 de 18 de novembro de 2004 e Guia para o Acompanhamento das Condicionalidades do PBF, de 2010.

se focam todos os esforços da área da educação para manter o registro da matrícula escolar dos beneficiários do PBF atualizado.

O município de Porto Alegre é referência no acompanhamento de frequência escolar, pois monitora 98% dos beneficiários com perfil educação (crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos e jovens de 16 e 17 anos), acima da média nacional, de 92%. Contudo, não foi sempre assim: o excelente índice de acompanhamento atual é resultado de algumas estratégias adotadas pela área da educação, conforme relata-nos a coordenadora técnica do Bolsa Família na Secretaria Municipal de Educação (SMED) e representante da área no Comitê Gestor, que são a elaboração de um banco de dados paralelo ao do sistema Presença e descentralização, para os Diretores de Escola, do acompanhamento da frequência escolar. Outro fator destacado pela representante da educação no Comitê Gestor para o excelente índice de acompanhamento alcançado pelo município é o papel da secretária de educação, que, segundo ela, acata a Instrução Operacional de que o Operador Master deve ter o mínimo de subordinação e entraves para realizar o trabalho, possibilitando e aprovando as ideias que possam trazer resultado ao trabalho.

Em 2009, Porto Alegre tinha, praticamente, 50% de alunos não localizados. Então, começou a ser desenvolvido um trabalho de elaboração de um banco de dados paralelo no qual são inseridas as informações obtidas sobre os alunos não localizáveis, o qual é realizado por funcionários do setor ao qual a gestão do Bolsa Família está vinculada. Para elaborar esse banco de dados paralelo são feitas buscas pelo aluno não localizado nos seguintes sistemas: o Sistema de Informações Escolares do município, no qual estão registrados todos os alunos matriculados na rede de ensino municipal; o Educacenso, no qual constam todas as matrículas de todas as escolas do Brasil apuradas pelo Censo Escolar; e o Procergs Escola, programa onde figuram as matrículas da rede estadual do Rio Grande do Sul.

Além do Procergs Escola, o estado, em parceria com os municípios, possui uma Central de Matrículas. No entanto, a coordenadora técnica do Bolsa Família na Secretaria Municipal de Educação não possui senha para acesso a esse sistema. O que a representante da educação no Comitê Gestor conseguiu obter do governo estadual, através da Secretaria Estadual da Educação, foram senhas de entrada no Procergs Escola, mas que não são de acesso restrito, o que daria acesso ao banco de dados de todos os alunos, facilitando a busca e localização das crianças e jovens não localizadas. Essa falta de acesso ao banco de dados de matrículas dos alunos do estado é um fator que dificulta muito o trabalho de acompanhamento das condicionalidades, visto que 70% do alunado beneficiário do PBF estão matriculados na rede estadual. Segundo a representante da educação no Comitê Gestor, ainda falta a construção de parcerias, pois o governo do estado descumprir o seu papel, no sentido de não oferecer ferramentas que facilitem a gestão do PBF. E isso,



segundo ela, é uma grande dificuldade que o estado do Rio Grande do Sul tem, e mais do que qualquer outro estado do Brasil.

Já, o estado do Paraná e a capital Curitiba há algum tempo tem um sistema único de informações escolares, no qual são lançadas as informações de matrículas, transferências, histórico, diferentemente do nosso caso em que Porto Alegre tem a sua Central de Matrículas e o estado do RS tem a sua. E, hoje, o estado do Paraná avançou, pois todos os municípios estão utilizando o sistema único de informações escolares. O operador do Paraná encontra o seu aluno onde ele estiver estudando no estado do Paraná em tempo real: o menino saiu da escola A hoje, fez matrícula na escola B amanhã, ele já está informado no sistema. E isso seria um grande facilitador pro nosso trabalho (Representante da área da educação no Comitê Gestor, informação verbal, 2012).

Esse trabalho contínuo de busca dos beneficiários não localizados é importante porque as informações referentes à escola e à série dos alunos podem ser alteradas no sistema Presença em qualquer momento, não só nos períodos de registro. Além disso, as informações inseridas prevalecem sobre as informações oriundas do Cadastro Único após o período de acompanhamento, motivos que garantem a sua atualidade, contribuindo, portanto, para que se alcance bons resultados no monitoramento da frequência escolar.

Outra estratégia utilizada para contornar o problema de alunos não localizados e garantir o acompanhamento das condicionalidades da educação é a descentralização dessa atividade aos Diretores de Escola. Os procedimentos ordinários para coleta de dados da frequência escolar, segundo os Guias de Acompanhamento das Condicionalidades do Programa Bolsa Família (BRASIL, MDS, SENARC, 2009;2010c), preveem o seguinte fluxo: as listas dos alunos para acompanhamento são impressas pela secretaria de educação e enviadas às escolas para preenchimento da frequência escolar do período. Após terem sido preenchidos, os formulários devem ser devolvidos para a Secretaria Municipal de Educação para que os Operadores Municipais Auxiliares, credenciados pelo Operador Municipal Master<sup>12</sup>, possam registrar o acompanhamento da frequência escolar no sistema Presença.

Contudo, a coordenadora técnica do Bolsa Família na área da educação, em Porto Alegre, aproveitando-se da opção permitida ao Operador Master de credenciar os diretores de escola como Operadores Diretores de Escola, possibilitando-lhes acessar e usar o sistema, optou pela descentralização desse processo. Desse modo, os diretores de escolas são os responsáveis por imprimir os formulários para acompanhamento dos alunos de sua escola, fazer o registro da frequência no sistema, fazer alterações, transferências e gerar

---

<sup>12</sup> Operador Municipal Master – é a pessoa cadastrada junto ao Ministério da Educação para operar o Sistema de Acompanhamento da Frequência Escolar no município. Em Porto Alegre, essa função é desempenhada pela própria gestora da área de educação do PBF. Cabe-lhe credenciar outras pessoas como Operadores Municipais Auxiliares e também como Operador Diretor de Escola, sendo co-responsável pelas informações por estes registradas.

relatórios, tornando-se coautores da SMED no processo<sup>13</sup>. Essa gestão compartilhada com os diretores de escolas permite reduzir a quantidade de alunos não localizados, pois contorna a falta de acesso aos sistemas de matrícula do alunado da rede estadual, uma vez que os diretores da rede estadual de ensino são participantes no processo de acompanhamento da frequência escolar, sendo um dos fatores que contribuem para os bons resultados obtidos pelo município no acompanhamento dessa condicionalidade

Pelo exposto, percebe-se que a área da educação tem apropriado-se das diretrizes e normatizações do MDS para o PBF, interpretando-as e explorando-as positivamente no intuito de obter êxito no acompanhamento da frequência escolar, conforme exemplifica a descentralização do registro da frequência para os diretores de escolas.

## **5 Considerações finais**

A gestão compartilhada do Bolsa Família caracteriza-se por uma estreita relação entre União e municípios, pois aos estados restou um papel secundário, que é o de apoiar os municípios na gestão do programa com suporte tecnológico e capacitação. É um programa concebido, financiado e regulamentado pelo governo federal, mas grande parte de sua execução é responsabilidade dos municípios. É no âmbito local que são realizados o cadastramento, a gestão dos benefícios e das condicionalidades, o acompanhamento de famílias em situação de descumprimento, e a prestação dos serviços básicos de saúde, educação e assistência social.

No entanto, a implementação do PBF no âmbito municipal é regulada e conduzida pelo governo federal através da normatização das atividades e procedimentos executados pelos entes municipais. Na realidade, todos os documentos referentes à legislação, capacitação e comunicação, bem como o financiamento federal, constituem mecanismos de coordenação governamental usados pelo governo federal para articular as ações dos governos municipais na implementação de uma política federal em nível nacional, não somente visando a sua padronização em todo o território nacional, mas também para controlar o processo de implementação a fim de assegurar que os objetivos da política sejam alcançados. Por esse motivo, pode-se concluir, erroneamente, que os municípios são completamente desprovidos de autonomia na execução do PBF e que seguem, literalmente, as orientações contidas nesses documentos de regulação e indução. Isso seria desconsiderar que eles também são entes federados e, portanto, igualmente têm autonomia e, por isso, só atuam em conjunto e em cooperação com a União, se assim o desejarem.

---

<sup>13</sup> O Operador Diretor de Escola pode fazer o registro diretamente no sistema, sem a necessidade de preenchimento de formulários impressos. Mas, em Porto Alegre, faz-se o registro da frequência também nos formulários, que são enviados para a SMED para serem arquivados para fins de confirmação e auditoria.

Além disso, no processo de implementação de uma política pública são tomadas decisões essenciais pelos agentes executores, seja em função das vicissitudes encontradas na implementação ou porque existe um espaço para o comportamento discricionário dos implementadores, fazendo com que a implementação não seja totalmente fiel ao desenho proposto originalmente pelos formuladores. Esse espaço para a discricionariedade advém tanto do fato de os programas ou planos delimitarem “apenas um conjunto limitado de cursos de ação e decisões que os agentes devem seguir ou tomar” (SILVA e MELO, 2000, p. 10) como da autonomia dos executores, que lhes permite adotar seus próprios referenciais (vontades, interesses, concepções ideológicas e etc.) no desempenho de suas funções. Isso significa que o município tem espaço para tomar iniciativas, que, tanto podem causar prejuízo aos objetivos e resultados almejados pelo programa, como, inclusive, podem resultar em práticas inovadoras e criativas para alcançar as metas estipuladas.

A comparação feita no artigo entre as diretrizes presentes na legislação do CadÚnico e do PBF com os procedimentos adotados na gestão do programa em Porto Alegre mostra que o município tem autonomia na implementação do programa, e esta diz respeito a seguir ou não fielmente a normatizações sobre como deve ser organizada ou estruturada a gestão local e realizadas as atividades e procedimentos de sua competência.

A adoção de um modelo de gestão intersetorial, materializada no Comitê Gestor, é uma amostra da diferença entre a estrutura de gestão proposta no desenho inicial dos formuladores – um Gestor Municipal (o secretário da área à qual se vincula o PBF), auxiliado pelos coordenadores técnicos, responsáveis pelas ações do programa em suas respectivas áreas – e aquela efetivada na implementação do programa. Em nenhum documento oficial, as funções de gestor municipal e de coordenadores técnicos são confundidas, mas são bem delimitadas. Em Porto Alegre, essas funções mesclam-se, pois os coordenadores técnicos de cada área são também os gestores municipais, pois representam as suas áreas no Comitê Gestor.

Os problemas enfrentados no acompanhamento das condicionalidades em decorrência da desatualização do Cadastro Único e as estratégias desenvolvidas por cada área para contorná-los indica que a articulação entre a área responsável pela gestão do PBF e do Cadastro Único, a assistência social, e as áreas da saúde e da educação é fraca ou inexistente. Tais problemas poderiam ser minimizados por uma maior coordenação entre a gestão das condicionalidades e a atualização do Cadastro Único, o que envolveria o desenvolvimento de procedimentos de atualização articulados entre as áreas da assistência social, educação e saúde, conforme orienta os documentos oficiais do MDS. A saúde desenvolve suas estratégias de superação desses problemas, assim como a educação, sem que haja uma rede de atualização. Nesse caso, a adoção dos procedimentos indicados na

normatização poderia ser uma solução para as dificuldades enfrentadas no acompanhamento das condicionalidades.

Nesse sentido, a área da educação fornece um bom exemplo do quanto o conhecimento das orientações constantes nos documentos de capacitação e comunicação e das ferramentas disponibilizadas pelo sistema e a sua aplicação pode beneficiar o município. Trata-se da decisão perspicaz de descentralizar o registro da frequência escolar para os Diretores de escola, garantindo, assim, bons resultados no acompanhamento dessa condicionalidade. Mas, é essa mesma área que demonstra que a não-observância estrita da normatização pode dar lugar a iniciativas criativas e inovadoras, não previstas no desenho da implementação da política, como é o caso da elaboração do banco de dados paralelo com as informações atualizadas das escolas nas quais estão matriculados os beneficiários do PBF.

A comparação entre as diretrizes dos documentos que servem como mecanismos de coordenação intergovernamental e os procedimentos empregados na gestão do programa também permite problematizar o modelo de implementação adotado no Bolsa Família, o *top-down*. Na dimensão das condicionalidades, a rede de atualização formada pela articulação entre as áreas envolvidas no seu acompanhamento e a área responsável pela gestão do Cadastro Único sugerida pelos documentos de capacitação revela uma preocupação maior com os objetivos de coordenação do governo federal do que com ferramentas mais eficazes para a gestão local do programa. A simples modificação do sistema Bolsa Família na Saúde, de modo a permitir, tal qual no sistema Presença, que as alterações de vinculação da família a uma UBS nele registradas prevalecessem sobre as informações oriundas do Cadastro Único diminuiria as dificuldades enfrentadas na gestão da agenda de saúde e contribuiria para a ampliação dos índices de acompanhamento das condicionalidades dessa área.

As demandas e sugestões de aperfeiçoamento dos sistemas e de alguns procedimentos de gestão, expressas pelos gestores municipais ao gestor federal, poderia ser uma oportunidade de conciliação entre o modelo de implementação *top-down* e o modelo *bottom up*, que leva em conta as vicissitudes enfrentadas pelos agentes nas atividades-fim da política.

### **Referências Bibliográficas**

ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 41-67, 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>, Acesso em: 24/04/2012.

\_\_\_\_\_. Reforma política e federalismo: desafios para a democratização brasileira. In: BENEVIDES, Maria V.; VANNUCHI, Paulo; KERCHÉ, Fábio (Orgs.). **Reforma política e cidadania**. 1. ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003, p. 225-265.

ALMEIDA, Maria Hermínia T. de. Recentralizando a federação? **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 29-40, 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>, Acesso em: 24/04/2012.

ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012.

\_\_\_\_\_. Federalismo e democracia no Brasil: a visão da ciência política norte-americana. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 15, n. 4, p. 23-31, 2001a. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 15/02/2013.

\_\_\_\_\_. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant (Orgs.). **Tendências e Perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001b, p. 43-55.

BICHIR, Renata M. **Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família**. 2011. 271 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

BRASIL. **Decreto nº. 5.209, de 17 de setembro de 2004b**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/legislacao-1/legislacao>>. Acesso em: 10/10/2012.

\_\_\_\_\_. **Lei nº. 10.836, de 09 de janeiro de 2004a**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/legislacao-1/legislacao>>. Acesso em: 10/10/2012.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Portaria Interministerial nº. 2.509, de 18 de novembro de 2004**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/legislacao-1/legislacao>>. Acesso em: 10/10/2012.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Portaria nº. 246, de 20 de maio de 2005**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/legislacao-1/legislacao>>. Acesso em: 10/10/2012.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Portaria nº. 321, de 29 de setembro de 2008**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/legislacao-1/legislacao>>. Acesso em: 10/10/2012.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. **Instrução Operacional nº. 09, de 05 de agosto de 2005**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/legislacao-1/legislacao>>. Acesso em: 10/10/2012.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Guia Rápido Programa Bolsa Família e Cadastro Único para Programas Sociais: o que os municípios devem fazer nos primeiros 60 dias de gestão**. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias/2013/01/arquivos/Guia-Rapido-de-Gestao-BF.pdf/view?searchterm=Guia%20R%C3%A1pido%20Programa%20Bolsa%20Fam%C3%A9lia>>. Acesso em: 28/02/2013.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Guia para Acompanhamento das Condições do Programa Bolsa Família**. Brasília, 2009b. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/capacitacao/biblioteca>>. Acesso em: 10/10/2012.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Guia para Acompanhamento das Condicionalidades do Programa Bolsa Família**. v. 1. Brasília, 2010b. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/capacitacao/biblioteca>>. Acesso em: 10/10/2012.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Guia para Acompanhamento das Condicionalidades do Programa Bolsa Família**. v. 2. Brasília, 2010c. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/capacitacao/biblioteca>>. Acesso em: 10/10/2012.

COMITÊ GESTOR, Representante da Área da Assistência Social no. **Entrevista I**. [02 de out. 2012]. Entrevistadora: A. P. Lameirão. Porto Alegre: Fundação de Assistência Social e Cidadania, 2012. 1 arquivo .mp3 (84 min.).

COMITÊ GESTOR, Representante da Área da Saúde no. **Entrevista II**. [22 de out. 2012]. Entrevistadora: A. P. Lameirão. Porto Alegre: Coordenadoria Geral de Vigilância em Saúde/Secretaria Municipal de Saúde, 2012. 1 arquivo .mp3 (62 min.).

COMITÊ GESTOR, Representante da Área da Educação no. **Entrevista III**. [24 de out. 2012]. Entrevistadora: A. P. Lameirão. Porto Alegre: Secretaria Municipal de Educação, 2012. 1 arquivo .mp3 (92 min.).

ELAZAR, Daniel J. **Exploring Federalism**. Tuscaloosa: University of Alabama, 1987.

LÍCIO, Elaine C. **Para além da recentralização: os caminhos da coordenação federativa do Programa Bolsa Família (2003-2010)**. 2012. 351 f. Tese (Doutorado em Política Social) - Instituto de Ciências Humanas, Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

LÍCIO, Elaine C.; MESQUITA, Camile S.; CURRALERO, Claudia R. B. Desafios para a Coordenação Intergovernamental do Programa Bolsa Família. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 51, n. 5, p. 458-470, set./out. 2011. Disponível em: <[http://rae.fgv.br/sites/rae.fgv.br/files/artigos/10.1590\\_S0034-75902011000500003\\_0.pdf](http://rae.fgv.br/sites/rae.fgv.br/files/artigos/10.1590_S0034-75902011000500003_0.pdf)>. Acesso em: 08/05/2012.

PORTO ALEGRE(Município). Portaria nº. 150, de 28 de agosto de 2006. **Diário Oficial [de] Porto Alegre**, Poder Executivo, Porto Alegre, RS, 04/09/2006. Disponível em: <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/dopa/>>. Acesso em: 17/10/2012.

PORTO ALEGRE(Município). Portaria nº. 220, de 27 de outubro de 2008. **Diário Oficial [de] Porto Alegre**, Poder Executivo, Porto Alegre, RS, 03/11/2008. Disponível em: <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/dopa/>>. Acesso em: 17/10/2012.

SILVA, Pedro Luiz Barros; MELO, Marcus André Barreto de. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos**. Campinas: Nepp, 2000 (Caderno de Pesquisa, n. 48).