



**10º ENCONTRO** CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:  
MEMÓRIA E FUTURO  
Associação Brasileira de Ciência Política  
Belo Horizonte  
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

## **A IMPLEMENTAÇÃO COMO ARTICULAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL: POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO EM PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA CONDICIONADA DE RENDA.**

**Fabio Pereira de Andrade**

**ÁREA TEMÁTICA: ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS.**

### **Introdução**

O presente artigo analisará as burocracias responsáveis pela articulação intergovernamental nos Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTC) no Brasil e no México. Em termos específicos, as literaturas utilizam o conceito de “coordenação” para abordar processos que demandam a definição de ações e objetivos comuns. No entanto, desde o trabalho inaugural de Pressman & Wildavsky (1973[1984]), há uma tradição em associar esse termo a concepções hierárquicas, ou a estratégias que buscam centralizar o processo decisório. A influência centralizadora também foi destacada nos trabalhos de Guy Peters (1998, 2004) acerca de coordenação.

Desse modo, opta-se por utilizar variações do verbo *articular* e do substantivo *articulação*, cujos significados implicam ligar ou conectar partes, com o intuito de construir uma organização conjunta. Por conseguinte, adota-se a seguinte definição para burocracia articuladora (BA): agentes responsáveis pela gestão de equipes formadas por burocratas de nível de rua, e pelo relacionamento formal com os atores do órgão federal responsável pela política pública.

Desse modo, analisar-se-á a influência da burocracia articuladora (BA) sobre os resultados de focalização observado em ambos os programas. Definindo políticas focalizadas como aquelas cujo objetivo é “prestar benefícios sociais a grupos e segmentos populacionais selecionados em função de determinadas características ou méritos” (SIMIONATO e NOGUEIRA, 2015:368). A partir dessas definições, a articulação analisada incorporará as dimensões intergovernamentais e intersetoriais nas cadeias de implementação definidas para ambos os programas, considerando o período de 2003 a 2010, no qual ambas as BAs



**10º ENCONTRO** CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:  
MEMÓRIA E FUTURO  
Associação Brasileira de Ciência Política  
Belo Horizonte  
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

enfrentaram o desafio de expandir a cobertura do programa e manter a focalização. Esse estudo está orientado para uma abordagem *mix-method* (Goggin *et alii*, 1990; Rallis & Rossman (2003), com a finalidade de explicar, ao menos parcialmente, como a influência se processa; por isso, a ferramenta metodológica utilizada será o estudo de caso comparado.

Tendo em vista as considerações ora estabelecidas, o artigo buscará responder a seguinte pergunta de pesquisa: Como a atuação técnico-política da burocracia articuladora interfere nos graus de focalização dos PTCs do Brasil e do México?

Palavras-Chave: Burocracia; articulação intergovernamental; focalização.

## **Objetivos**

O objetivo geral dessa pesquisa é mostrar que, a despeito das incertezas relativas à descentralização, a ampliação da capilaridade da gestão contribui para a efetividade da focalização do Programas de Transferência Condicionada (PTC) brasileiro em relação ao PTC mexicano.

O objetivo específico é mostrar como a estrutura intergovernamental mais centralizada limitou a capacidade de atuação da burocracia articuladora mexicana na área de ações cadastrais, considerando como controle o correlato brasileiro no período 2003 a 2010.

## **Metodologia**

A partir dos objetivos estabelecidos, será utilizada a metodologia comparada, com a aplicação da técnica *Qualitative Comparative Analysis* (Ragin, 2004), especificamente, a comparação de casos com resultados diferentes, com o intuito de identificar potenciais causas suficientes.

No que tange a variável dependente, serão mobilizadas técnicas de pesquisa quantitativa, com o intuito de estimar os erros de exclusão e inclusão dos PTCs brasileiros e mexicanos, a partir dos da Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliares (PNAD) e da *Encuesta Nacional de Ingreso y Gastos de los Hogares* (ENIGH) no período 2003 a 2010. A consistência estatística dos valores anuais dos erros de exclusão foram analisados através do teste de McNemar (Cummings e McKnight, 2004; Adedokun & Burgess, 2012). Segundo Atkinson (1995) erro de inclusão (*leakage*), é mensurado através da proporção de beneficiários que não



**10º ENCONTRO** CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:  
MEMÓRIA E FUTURO  
Associação Brasileira de Ciência Política  
Belo Horizonte  
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

atendem as condições de elegibilidade e, quanto maior esse número, mais ineficiente será a focalização. Enquanto o erro de exclusão (*undercover*) é calculado a partir da relação entre o público-alvo não inscrito no programa e o total de público-alvo na população.

Em relação a variável independente, a avaliação das condições suficientes potenciais será propiciado através da realização de entrevistas em profundidades, com atores em diferentes posições na cadeia de implementação. As questões norteadoras abarcaram a efetividade da atuação da burocracia articuladora. Segundo Gomes *et alii* (2005:202-204), a complexidade do tratamento de dados qualitativos segue uma escala crescente, sendo o primeiro, e mais simples, estágio a descrição, o segundo, a análise e o terceiro, a interpretação. O terceiro estágio consiste na compreensão da influência das estruturas sobre a formação da opinião expressa pelo ator (entrevistado). Dessa forma, uma das tarefas-chave na interpretação consiste em compreender as razões que o autor do texto teria para elaborá-lo ou enuncia-lo da forma como o faz.

Ainda que não seja possível estabelecer um teste de causalidade estrita, a metodologia qualitativa foi operacionalizada para mapear os canais que interligam as ações da BA e os resultados primários dos PTCs. Ou seja, será realizado um procedimento, sustentado pela visão de vários informantes-entrevistados e pela captação de dados quantitativos e qualitativos para o exercício da investigação (Minayo, 2005:29).

Por fim, no que tange a unificação da análise, o conteúdo empírico será interpretado à luz do Institucionalismo Histórico, pois as instituições formais e informais ocupam um importante papel na formação e difusão de ideias das burocracias (Hall & Taylor, 2003; March & Olsen, 2003; Olsen, 2008).

### **Referencial Teórico:**

Em termos gerais, a pesquisa será organizada a partir da seguinte pergunta: Como a atuação técnico-política da Burocracia Articuladora interfere nos graus de focalização dos Programas de Transferência de Renda do Brasil e do México? Ademais, a análise será pautada por duas questões secundárias, a primeira: quais são os canais de articulação entre as burocracias? Como as burocracias avaliam o processo de interação?

Já a análise dos efeitos parciais da articulação foi desenvolvida a partir da percepção das burocracias que compõem a cadeia de implementação da política. Ainda que não seja possível estabelecer um teste de causalidade estrita, a metodologia qualitativa foi operacionalizada para



**10º ENCONTRO** CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:  
MEMÓRIA E FUTURO  
Associação Brasileira de Ciência Política

Belo Horizonte  
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

mapear os canais que interligam as ações da BA e os resultados primários dos PTCs. Nesses termos, considerando os casos brasileiro e mexicano, serão analisadas as articulações que se referem à gestão das ações cadastrais e das condicionalidades, pois estão ligadas aos resultados de focalização. Nesse sentido, a importância e a forma atribuídas para cada atividade também podem contribuir para a explicação da relevância da burocracia articuladora na geração de resultado nas duas implementações que serão analisadas.

Em uma aproximação inicial, a literatura de implementação utiliza o termo “coordenação” para abordar processos que demandam a definição de ações e objetivos comuns. No entanto, desde o trabalho inaugural de Pressman e Wildavsky (1984), há uma tradição em associar esse termo a concepções hierárquicas, ou estruturas federativas que buscam centralizar o processo decisório (Bichir, 2011; Franzese e Abrucio, 2013). Desse modo, opta-se por utilizar variações do verbo *articular* e do substantivo *articulação*, cujos significados implicam ligar ou conectar partes, com o intuito de construir um princípio de organização comum através da negociação.

A pesquisa de Aberbach, Putnan e Rockman (1980) estuda a atuação de políticos e burocratas. A partir da percepção desses atores, os pesquisadores visam ampliar o conhecimento acerca da sobreposição de funções, em especial nos espaços decisórios abertos aos burocratas. Os resultados das pesquisas mostram que a atuação de ambos os atores é híbrida, pois sugere a politização da burocracia e burocratização dos políticos. Todavia, a despeito da justaposição de funções, há diferenças nos espaços políticos ocupados majoritariamente por burocratas, assim como a apropriação da técnica pelos políticos. No âmbito da articulação, essas diferenças revelam que, mesmo no contexto híbrido, os políticos expressam sua preferência por atuar junto aos eleitores e grupos de interesse, enquanto os burocratas constroem seus apoios em comitês e espaços de discussões específicas.

Em que pese a multiplicidade analítica, o comportamento da burocracia, como conceito amplo, motivou a criação de variáveis explicativas incorporadas nos diferentes modelos sintéticos. Desse modo, uma estratégia possível para o desenvolvimento de uma abordagem mais abrangente da implementação remete ao estudo do papel da burocracia, sobretudo na produção de articulação entre os objetivos de formuladores e implementadores. Em termos específicos, o escrutínio da literatura atual sobre burocracia, tendo em vista um exercício de definição de Burocracia Articuladora.



**10º ENCONTRO** CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:  
MEMÓRIA E FUTURO  
Associação Brasileira de Ciência Política  
Belo Horizonte  
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

Diante dessa proposta, tomam-se como centrais as abordagens de *compliance* e burocracia de médio escalão (BME), pois elas se dedicam à dimensão articuladora da ação burocrática. A primeira vertente analítica concentra-se na efetividade dessas ações, como expressão da estrita observância das regras estabelecidas, medida a partir de resultados de pesquisas de opinião aplicadas junto à burocracia responsável pela implementação. Em termos específicos, é analisada a efetividade de características da organização burocrática, das estratégias definidas e dos instrumentos utilizados para a implementação de políticas públicas<sup>1</sup>, enquanto a segunda toma a posição hierárquica intermediária como uma variável que favorece a negociação, pois facilita o relacionamento com a alta burocracia e com a *street-level bureaucracy*, doravante burocracia de linha-de-frente. Na vertente analítica da BME, o posicionamento do ator, a sua habilidade relacional e a adoção de postura empreendedora contribuem para que o conteúdo da formulação converta-se em ações efetivas à implementação. Após enunciar ambas as vertentes, serão apresentadas explicações mais detalhadas de cada uma, com o intuito de identificar pontos substantivos para a construção do conceito de Burocracia Articuladora.

Em relação ao conceito de BME, é necessário reconhecer que ele oferece uma base para análise das duas pontas do processo de implementação, permitindo uma exploração da cadeia de atores mobilizados na implantação de políticas públicas. Além disso, cumpre reconhecer os *insights* gerados a partir da exploração desse conceito, sobretudo no tocante à função mediadora como um híbrido de ações tático-gerenciais e técnico-políticas.

Em que pese a influência positiva, a necessidade do desenvolvimento de um conceito próprio justifica-se por dois motivos: em primeiro lugar, pela necessidade de ressaltar o exercício da articulação na cadeia de implementação, independentemente da posição na estrutura hierárquica; o segundo refere-se ao enquadramento funcional, que diferencia o acesso a recursos do governo federal e municipal. Uma vez que a ocupação dos cargos de articulação pode ser feita através do sistema de livre nomeação, o modelo de recrutamento permite a

---

<sup>1</sup> Howlett *et alii* (2006), Sandfort *et alii* (2008) e Vancoppenolle *et alii* (2015) desenvolveram uma abordagem alternativa em implementação de políticas públicas, qual seja aquela que analisa os instrumentos de políticas, focados nos recursos administrativos, formatos organizacionais e incentivos financeiros definidos durante a formulação. O estudo do primeiro autor destaca-se por oferecer um roteiro de pesquisa, sobretudo para a criação de inventários, enquanto os dois últimos avaliam os resultados gerados pelos instrumentos, os quais demonstram que a eficiência desses instrumentos é dependente dos procedimentos de gestão.



# 10º ENCONTRO

CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:  
MEMÓRIA E FUTURO

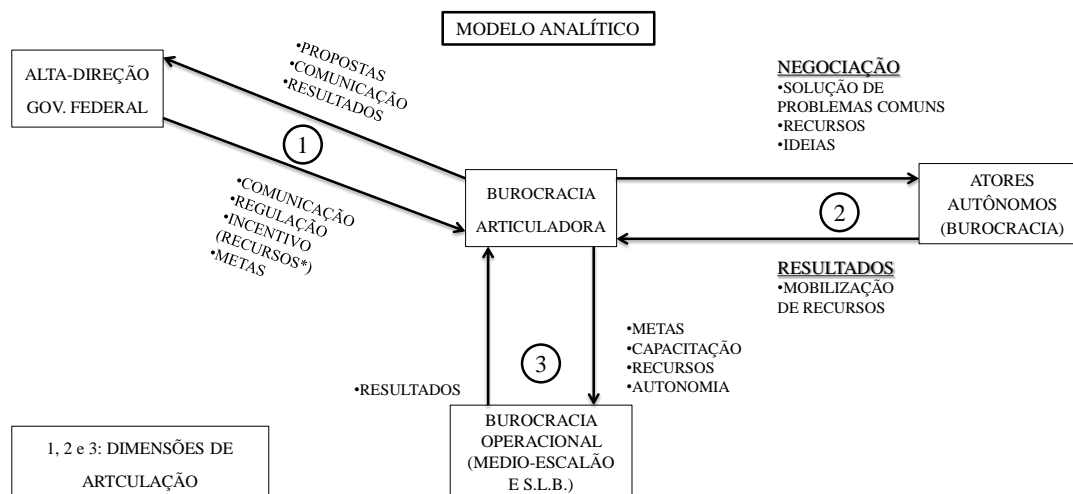
## Associação Brasileira de Ciência Política

Belo Horizonte  
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

escolha de burocratas de carreira, de políticos ligados a diferentes partidos, de atores oriundos de organização da sociedade civil, de acadêmicos e pesquisadores, entre outros *outsiders*.

Assim, esta tese propõe a seguinte definição inicial de burocracia articuladora: agentes responsáveis pela gestão de equipes formadas por burocratas de nível de rua, e pelo relacionamento formal com os atores do órgão federal responsável pela política pública. Acredita-se que essa definição inicial auxiliará no desenvolvimento de uma análise abrangente do processo de implementação de PTCs, para a qual três interações são importantes: a interação entre a burocracia dos órgãos responsáveis pela política de transferência e a burocracia articuladora; a interação da BA com a burocracia de linha-de-frente; e, por fim, a interação entre a BA e as burocracias autônomas, isto é, as relações entre burocracia no nível intragovernamental e intergovernamental.

Considerando que o processo é influenciado pela comunicação entre os atores burocráticos e pelas capacidades administrativas das organizações envolvidas, isto é, seguindo a cadeia de implementação estabelecida por Goggin *et alii* (1990), propõe-se o seguinte Modelo Analítico para os processos de implementação dos PTCs brasileiro e mexicano:



Elaboração própria a partir de Goggin *et alii* (1990)

No modelo analítico, as setas representam os fluxos de informações e recursos, enquanto as caixas designam as organizações burocráticas, a partir das quais é possível mensurar as capacidades administrativas. Especificamente, no fluxo 1 define-se os recursos a disposição



para a articulação; no fluxo 2 são definidas as negociações entre burocracias autônomas; enquanto o fluxo 3 expressa as relações hierárquicas.

### **Resultados Quantitativos:**

A perspectiva de Amartya Sen (1995) acerca da focalização de políticas sociais pondera duas orientações normativas: a primeira, voltada à eficiência dessas ações, a segunda, voltada à justiça social, caracterizada pela atenção à população em fragilidade social, o que inviabiliza o desenvolvimento das capacidades de desenvolvimento individual e de organização política. Já a análise de Atkinson (1995) está centrada na eficiência; dessa forma, ele utiliza o conceito de linha de pobreza para abordar a focalização de maneira mais específica, através dos índices de Eficiência Vertical (erro tipo I) e Eficiência Horizontal (erro tipo II).

No primeiro indicador, erro tipo I ou erro de inclusão (*leakage*), a eficiência é medida através da proporção entre beneficiários; especificamente, é mensurada a proporção de beneficiários que não atende as condições de elegibilidade e, quanto maior esse número, mais ineficiente será a focalização. Em termos administrativos, esse índice suscita dois processos complementares: a capacidade de filtrar o acesso as políticas e a precisão na definição dos valores das transferências individuais.

Por outro lado, no segundo índice, erro tipo II ou erro de exclusão (*undercover*), os resultados são dependentes da incorporação do público-alvo, pois o cálculo é desenvolvido a partir da relação entre os beneficiários que se enquadram no critério de pobreza definido e o total estimado de pobres. Em outros termos, analisa-se a relação entre o público-alvo não inscrito no programa e o total de público-alvo na população.

Empiricamente, esses indicadores produzem resultados antagônicos e, por conseguinte, a opção por um dos índices é uma etapa crucial na definição das estratégias de focalização. Como destaca Atkinson (1995:29), a partir dos erros de inclusão é possível construir ações que ampliem a focalização, embora continuem a excluir parcelas significativas da população em condições de pobreza. A avaliação de Amartya Sen (1995:11) é similar, pois para ele a preocupação com a inserção de “não-pobres” em políticas de transferência é um fator contraproducente, pois pode demandar configurações administrativas e burocráticas muito complexas e custosas.

Para estimar os erros de exclusão e inclusão foram utilizadas pesquisas com amostra de domicílios, no México a *Encuesta Nacional de Ingreso-Gasto de los Hogares* (ENIGH) dos



anos e 2004, 2006, 2008 e 2010, realizadas pelo *Instituto Nacional de Estatística, Geografia e Informática* (INEGI), órgão do governo federal; a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios é realizada anualmente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), exceto em anos censitários. Em termos específicos, foram utilizadas informações acerca da renda domiciliar sem o valor das transferências condicionadas, tal procedimento visa captar os domicílios que efetivamente compõem o público-alvo dos PTC.

A validade das estimativas calculadas foi exposta ao teste estatístico de McNemar, que se destina à verificação de consistência de variáveis dependentes binárias a partir da análise da análise de proporções correlacionadas. Em termo estrito, segundo Adedokun e Burgess (2012:126) “*McNemar test can be viewed as a type of chi-square test that uses dependent (i.e., correlated or paired) data rather than independent (unrelated) samples*”.

Esse instrumento estatístico é utilizado para dados organizados em matriz 2 x 2 (linha x coluna) e 2 x 1, em que o conteúdo dos dados se refere aos grupos expostos e ao grupo controle de determinadas políticas públicas, em especial, políticas epidemiológicas. Nessa formulação, é testada a hipótese de o efeito da política ser nulo, ou seja, de não haver diferença entre a proporção do grupo exposto à política em relação ao tamanho da amostra e o grupo controle em relação à amostra.

Tendo em vista que o teste não possui avaliação de impacto por objetivo, a aplicação do teste de McNemar foi adaptada, para permitir a comparação dos erros de exclusão e inclusão; dessa forma a análise parte da matriz representada no Quadro 1:

**Quadro 1: Matriz para Teste Estatístico**

	Possui Perfil	Não Possui Perfil
Recebe PTC	Pobre e Recebe (A)	Não é Pobre e Recebe (B, base para Erro de Inclusão)
Não Recebe PTC	Não Recebe e Pobre (C, base para Erro de Exclusão)	Não é Pobre e Não Recebe (D)

Logo, a partir dessa formulação, as proporções se expressam das seguintes formas:  $p_1 = (A+B)/\text{Tamanho da amostra}$ ;  $p_2 = (A+C)/\text{Tamanho da amostra}$ , as quais ensejam a hipótese nula  $p_1 = p_2$ . Por consequência, a rejeição da hipótese nula demonstra que a base para as estimativas dos erros de inclusão e exclusão são estatisticamente significativas, a partir de um intervalo de confiança delimitado (Cummings e McKnight, 2004:274).





Assim, as estimativas de focalização anual foram expostas ao teste de McNemar, possibilitado pela utilização do programa estatístico *Stata*, que adota como referência um intervalo de confiança de 95%. Além disso, para as estimativas desviantes, isto é, cujos valores não permitiam rejeitar a hipótese nula, foram realizados dois testes adicionais, quais sejam o Teste de Fisher e a Correção de Yates. Segundo Stefanescu *et alii* (2005) a análise de Fisher testa a diferença na variação marginal entre as colunas, utilizando uma função de probabilidade de Pearson, enquanto a Correção de Yates adota uma variação da equação utilizada em McNemar com uma função de probabilidade Qui-quadrado.

Em termos de erros de exclusão, os resultados estão sintetizados na tabela 1:

**Tabela 1: Estimativas dos erros de exclusão do *Bolsa Família* e do *Oportunidades* (2004-2008)**

	<b>Erros de Exclusão: Linha de pobreza (extrema)</b>	
	<b>2004</b>	<b>2008</b>
Brasil	56%	36%
México Rural	36%	29%
México Urbano	78%	74%
Minas Gerais	40%	46%
Vera Cruz Rural	*	37%
Vera Cruz Urbano	73%	74%

Fonte: Enigh 2004, 2006, 2008 e 2010. Elaboração própria.

\* Resultado estimado para 2004 não é estatisticamente significativo, a título de referência, o resultado de 2006 é 49%.

A comparação entre as trajetórias temporais dos indicadores permite a identificação das singularidades dos casos, a partir das quais é possível investigar o efeito das diferentes estruturas de implementação.

Adotando como parâmetro o caso brasileiro, os resultados estimados apresentaram uma tendência temporal clara, qual seja a queda da subcobertura, expressa na diminuição dos erros de exclusão. Já no caso mexicano, independentemente da linha de pobreza adotada, a trajetória temporal dos indicadores no período 2004 a 2008 é difusa; no entanto, se tomarmos os resultados iniciais e finais, as regiões urbanas e rurais apresentam a mesma tendência: o crescimento dos erros de inclusão e diminuição dos erros de exclusão.

Dessa forma, a abordagem comparada evidencia que, entre os anos de 2004 e 2008, os PTCs brasileiro e mexicano apresentaram tendências de focalização similares. Todavia, a



**10º ENCONTRO** CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:  
MEMÓRIA E FUTURO  
Associação Brasileira de Ciência Política  
Belo Horizonte  
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

abordagem das tendências deve ser ponderada pelas diferenças nos índices, pois os erros de exclusão estimados para o Brasil são inferiores ao seu correlato mexicano para as regiões urbanas, mas superiores nas estimativas das localidades rurais.

A tendência observada possui um caráter geral, pois ela foi observada a partir dos resultados agregados; contudo, tendo em vista a finalidade de analisar o efeito da BA sobre a focalização, torna-se necessário avaliar as tendências nas regiões específicas em ambos os países.

A partir dessa diretriz, os dados demonstram que ambas as unidades nacionais replicam as tendências observadas em âmbito nacional. Mais especificamente, as estimativas para o estado brasileiro de Minas Gerais demonstram que houve uma diminuição nos erros de exclusão. Já a amostra do estado mexicano de Vera Cruz apresentou inconsistências na linha de pobreza para ambas as regiões, no caso urbano o problema é relativo à inadequação ao referencial teórico-analítico, enquanto no caso rural há resultados estatisticamente inconsistentes. Ainda assim, em conjunto, as estimativas apresentam a mesma tendência, qual seja o crescimento dos erros de inclusão e a diminuição dos erros de exclusão.

Isolando os resultados das regiões urbanas, nota-se que no estado de Vera Cruz ocorreu uma deterioração dos erros de inclusão, acompanhada de uma estabilidade nos índices de exclusão. Já nas regiões rurais, as estimativas relativas à linha de bem-estar mínimo entre 2004 e 2006 revelam uma queda acentuada dos resultados de exclusão. Ademais, no comparativo delimitado pela linha de pobreza, os erros de exclusão calculados nas regiões rurais correspondem a aproximadamente metade dos resultados obtidos nas regiões urbanas.

Comparando a trajetória temporal das regiões específicas em ambos os países, considerando, as estimativas apresentam resultados erráticos, cujas estimativas mais confiáveis ocorrem nos resultados relativos às linhas secundárias de pobreza; no caso brasileiro, verifica-se a diminuição dos erros de exclusão, enquanto, já no caso mexicano, a queda nos erros de exclusão é identificada em ambas as regiões, porém apenas na linha de pobreza extrema. Além da mudança na dinâmica temporal, cabe uma observação que pode auxiliar no estudo do direcionamento da política em ambos os países: as estimativas de erros de exclusão brasileiras são menores do que aquelas observadas no México, sobretudo quando a comparação é feita com os resultados estimados para as regiões urbanas.



Buscando uma aproximação dos resultados observados com o referencial teórico, os dados suscitam questionamentos relativos às instâncias decisórias no processo de implementação, bem como a sua efetividade sobre a focalização.

### **ANÁLISE DOS RESULTADO QUANTITATIVOS**

Buscando sistematizar a investigação acerca dos fatores explicativos dos resultados de focalização, é possível agrupar as explicações em três grupos: 1) fatores exógenos à abordagem teórica, compostos, basicamente, pelas condições econômicas que permeiam os territórios em que os PTCs foram implementados; além disso, cabe destacar as peculiaridades regionais, sobretudo as condições geográficas que levam ao isolamento de populações de baixa renda; 2) fatores institucionais, que incorporam o conjunto de regras formais e informais que atuam para diminuir a incerteza relacionada as atividades de implementação da política; 3) fatores sob o controle da Burocracia articuladora (BA), isto é, os Delegados (*Oportunidades*) e os Gestores Municipais (*Bolsa Família*).

Dentro desse último grupo, a comparação entre as BA apresenta um diferencial em relação ao alinhamento entre os resultados regionais e nacionais, uma vez que os resultados brasileiros sugerem que a atuação dos Gestores Municipais mineiros contribui para a convergência de resultados, enquanto a gestão dos delegados de Vera Cruz contribui para a diferenciação de resultados, sobretudo nas regiões urbanas. Assim, é possível adicionar uma pergunta auxiliar ao estudo de caso: a coordenação estadual de Vera Cruz (BA) adotou ações específicas que ajudam a explicar o resultado diferente obtido por esse estado?

Além disso, cabe destacar que a maturidade da política é um fator explicativo em potencial, pois a focalização é facilmente observada em regiões rurais, que foram as regiões em que ocorreu a implementação do *Progresá*, PTC que deu origem ao *Oportunidades*. Ou seja, essa constatação enseja a hipótese de aprendizagem por parte das equipes operacionais, além da adequação realizada no conteúdo normativo do programa, frente às peculiaridades enfrentadas durante o processo de implementação.

Em primeiro lugar, é preciso aproximar a abordagem da focalização com a temática da implementação, em especial com a análise do papel desempenhado pela burocracia articuladora dos PTCs.

As estimativas expostas ao longo do capítulo demonstram que as hipóteses formuladas para o caso brasileiro não podem ser rejeitadas. Logo, a análise das estimativas produzidas



demonstra que ocorreu um aprimoramento nos índices de exclusão do Programa Bolsa Família, hipótese relativa à tendência temporal. Além disso, o tratamento quantitativo fornece indícios acerca da diminuição dos erros de exclusão como orientação programática do PTC.

No caso do *Programa Oportunidades*, as estimativas não demonstram o arrefecimento dos erros de inclusão; pelo contrário, o tratamento dos dados conduz à rejeição dessa hipótese para a dinâmica da focalização. Desse modo, também é possível rejeitar a hipótese relativa à orientação normativa do PTC mexicano.

Retomando a hipótese geral do trabalho, acerca do efeito positivo da capilaridade da gestão para a focalização, os resultados estimados fornecem indícios para a não rejeição dessa hipótese no caso brasileiro. Apesar de as análises demonstram que em ambos os PTCs as estimativas estaduais apresentam tendências similares aos casos nacionais, no caso mexicano, nota-se que no biênio 2004-2006 foram estabelecidos os valores de referência e as tendências temporais<sup>2</sup>, além disso, foram encontradas diferenças substanciais nas estimativas urbanas e rurais, ou seja, há diferenças nos territórios que continuarão a ser avaliadas. Assim, a capilaridade está associada a diminuição da subcobertura, enquanto o modelo mexicano apenas as regiões urbanas apresentam a mesma tendência, posto que no território rural as estimativas demonstram queda nos erros de inclusão. Ou seja, nesse estágio há elementos que contribuem para assumir que a descentralização da gestão pode contribuir para diminuir os erros de exclusão, assumindo como referencial normativo para focalização que o efeito da capilaridade é positivo. Dito de outra forma, os resultados não contribuem para a sustentação da relação entre centralização e eficiência.

Em termos teóricos, as hipóteses gerais buscam avaliar a consistência entre os processos de formulação e implementação. Dentro dos casos analisados, restringindo a cadeia de implementação aos atores burocráticos do setor público. A análise da consistência é estruturada através da comparação entre os objetivos gerais do programa e os resultados observados.

### **RESULTADOS QUALITATIVOS DO PTC MÉXICANO:**

No caso mexicano, as características singulares do *Oportunidades* estão relacionadas com as estruturas de implementação do programa, marcada pela centralização. O governo federal concentra as responsabilidades pelos processos de formulação e implementação,

---

<sup>2</sup> Excetuando a mudança em relação linha de pobreza (cesta de alimentos) entre os anos de 2006 e 2008, no entanto, no ano de 2010 os valores registrados estão pareados com as estimativas do período inicial.



deixando aos governos estaduais apenas a responsabilidade pela oferta de serviços de educação e saúde, e aos municípios as atividades logísticas e de apoio operacional.

O objetivo das entrevistas é encontrar elementos que permitam entender como as burocracias interpretam o processo de conversão dos objetivos do programa em ações específicas. Em outras palavras, a interpretação<sup>3</sup> das entrevistas foi direcionada para captar a percepção dos atores acerca dos fatores que expliquem os erros de exclusão do PTC mexicano, especificamente, os resultados mais elevados em relação ao caso brasileiro. Nesse sentido, busca-se a indicação das ações formais e informais da burocracia da *Coordinación* percebidos como efetivos para a subcobertura.

Define-se quatro categorias para padronizar a análise do conteúdo das entrevistas: estabilidade funcional das burocracias envolvidas; conflito entre política e burocracia; utilização dos instrumentos de implementação; e relações federativas. A criação dessas categorias foi desenvolvida a partir da abordagem de Goggin *et alii* (1990) e do Modelo Analítico Geral (capítulo 1), visando apresentar e discutir características relevantes: das burocracias inseridas na cadeia de implementação; das três dimensões da articulação apresentadas no Modelo Geral; e, por fim, dos fatores com potencial para restringir a autonomia da burocracia articuladora (*locus*, recursos, Serviço Público e estrutura federativa).

1) Estabilidade funcional: como uma demonstração da ampliação dos poderes, expressa através da manutenção de funcionários cujo regime de trabalho é regido por indicação política, isto é, entrada lateral de *outsiders* ao Serviço Público.

A estabilidade tornou-se uma característica nas diferentes diretorias da *Coordinación*; em conjunto, elas demonstram o insulamento burocrático desse órgão. Nesse contexto, o conhecimento técnico-teórico alinhado à familiaridade com as rotinas administrativas fortaleceram o peso político dos atores burocráticos, a ponto de justificar a opção pela manutenção-estabilidade das equipes de trabalho, independentemente da existência de um

---

<sup>3</sup> Segundo Gomes *et alii* (2005:202-204), a complexidade do tratamento de dados qualitativos segue uma escala crescente, sendo o primeiro, e mais simples, a descrição, o segundo, a análise e o terceiro, a interpretação. O terceiro estágio consiste na compreensão da influência das estruturas sobre a formação da opinião expressa pelo ator (entrevistado). Dessa forma, uma das tarefas-chave na interpretação consiste em compreender as razões que o autor do texto teria para elaborá-lo ou enunciá-lo da forma como o faz. Em termos mais estritos, o conteúdo qualitativo será interpretado à luz do Institucionalismo Histórico, pois as instituições formais e informais ocupam um importante papel na formação e difusão de ideias das burocracias. (Hall e Taylor, 2003; March e Olsen, 2003; Olsen, 2008).



**10º ENCONTRO** CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:  
MEMÓRIA E FUTURO  
Associação Brasileira de Ciência Política  
Belo Horizonte  
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

sistema de serviço público estável. No entanto, tal insulamento não atingiu as Delegações Estaduais e, por conseguinte, a função de burocracia articuladora.

Em termos teóricos, embora o tema da estabilidade extrapole a agenda de pesquisa em implementação, o estudo dessa questão pode buscar apoio em duas abordagens. A primeira fonte de embasamento analisa o fenômeno burocrático; nesse caso, a explicação remete ao conhecimento técnico requerido para o exercício da função ou acumulado durante ela, adquire uma dimensão política e funciona como um recurso de poder para atores com formação e/ou cujo posto demande conhecimento específicos. Assim, a estabilidade é um sinal de empoderamento de determinados atores técnico-políticos (Lindblom, 190; Crozier, 1981). Já a segunda explicação remete ao insulamento burocrático (Nunes, 1997; Lewis, 2003), como orientação para os procedimentos políticos, em que o líder político escolhe determinados setores para operarem como ilhas de excelência, devidamente isoladas e protegidas da influência político-partidária. No caso mexicano, a estabilidade é uma tendência que começou a ser estabelecida pelos três últimos presidentes do PRI, Madrid, Salinas e Zedillo, todos oriundos das fileiras tecnocratas do partido, que optaram pelo recrutamento de técnicos e técnicos-políticos nas Secretarias (Centeno, 1994; Espinosa, 2011).

Ou seja, a manutenção da burocracia pode ser explicada pelo conhecimento técnico e pelo *know-how* adquirido pelos funcionários da Coordenação Nacional. No caso da DAGA, as decisões tomadas dependem de conhecimentos estatísticos e demográficos. Esse conhecimento específico, alinhado ao conhecimento prático da implementação de políticas, torna-se um ativo valioso para os funcionários desse departamento, o que dificulta o processo de sua substituição. Enquanto nos casos das Diretorias Operacionais (DAO e DCS) da *Coordinación* a manutenção é explicada pelo *know-how* desenvolvido durante a implementação dos PTCs mexicanos, com a possibilidade de outsiders se manterem no cargo a despeito da troca de Presidentes e de partidos na Presidência<sup>4</sup>. Empiricamente, o representante da DAO, entrevistado nº 11, ingressou nessa diretoria em 2002 e atualmente é responsável pela Diretoria de Planejamento e Operação, enquanto o representante da DAC, entrevistado nº 18, atuou nessa diretoria no período de 2000

---

4 Individualmente, os casos dos entrevistados ressaltam a existência de estabilidade nas Direções Operacionais, em que pese a baixa representatividade dessas informações, a tendência ilustra a reversão do sistema de patronagem característico do Serviço Público mexicano. Como destacou Centeno (1994) essa reversão foi iniciada no movimento tecnocrata e, por isso, limitada as Secretarias da Fazenda e Planejamento, enquanto a *Sedesol* abrigava políticos-profissionais do PRI. Por isso, ainda que pequena a manutenção desses burocratas revela, ainda que parcialmente, uma mudança importante no sistema de recrutamento.



a 2014. Por outro lado, o entrevistado nº 21, que representava a DCS, possuía um perfil diferente: ele havia ingressado em 2015 na DAC e após três meses teve a oportunidade de assumir uma subdireção na DCS. Dentre os entrevistados, este último foi o único que entrou no serviço público por concurso.

Tendo em vista a dimensão de controle, a estabilidade é um elemento simbólico de poder, que visa reforçar a centralização do processo decisório, uma vez que os atores em posição hierárquica superior a burocracia articuladora dispõe de estabilidade para o exercício de suas funções.

Adicionalmente, é preciso considerar que, nas delegações estaduais a ausência de estabilidade é ressignificada, pois, o menor tempo de permanência no cargo pode ser explicado de duas maneiras<sup>5</sup>: primeiro, como uma forma de a burocracia federal da *Coordinación* controlar a gestão do programa em nível estadual; e a segunda está relacionada à negociação política, uma vez que a ocupação de cargos por membros indicados do governo de estado pode ser a contrapartida ao compromisso para ampliação dos investimentos nos serviços de saúde e educação. Nesse sentido, os burocratas da linha de frente ressaltaram que os postos de chefia das equipes cadastrais são bastante visados por atores políticos estaduais e, sobretudo, locais (Entrevistados 8, 9, 15, 16 e 17; 2015).

Por outro lado, na Delegação de Vera Cruz constitui um contraexemplo, uma vez que há estabilidade é superior a anos, cobrindo três mandatos presidenciais e funções de médio e baixo escalão. Esse diferencial contribui para explicar os resultados de focalização superiores ao estimados em termos nacionais. No plano teórico, a estabilidade se relaciona com a manutenção de um equilíbrio entre técnica e política, tendo em vista que nesse estado o governo do estado ainda é controlado pelo PRI, desse modo, a indicação de um BA próximo a esse partido é visto como um fator que contribui a articulação. Em que pese as dúvidas suscitada por essa escolha, a manutenção das equipes operacionais locais é um fator que contribui para aquisição de *know how* acerca das atividades de cadastramento, sobretudo em âmbito rural.

---

<sup>5</sup> O entrevistado 11 participa do monitoramento da atuação da BA, segundo seu relato, em média, o período de vinculação a essa função é de 2 anos. Fato que denota uma rotatividade superior a observada no escritório do governo federal. Com casos excepcionais, como do estado de Vera Cruz.



**10º ENCONTRO** CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:  
MEMÓRIA E FUTURO  
Associação Brasileira de Ciência Política  
Belo Horizonte  
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

Em síntese, a alusão à estabilidade expressa a percepção de que ela é um elemento que favorece o acúmulo de conhecimento do programa por parte da burocracia; como desdobramento, os processos de regulamentação e monitoramento se tornam mais críveis para a burocracia operacional. Ademais, a estabilidade funcional contribui para fortalecer a burocracia do governo federal; conseqüentemente, é um fator importante para a regulamentação do programa, especialmente, para fortalecer o controle sobre a função articuladora, através de mecanismos que efetivam o predomínio das hierarquias superiores. Para a função de burocrata articulador, a estabilidade não é a regra, situação que favorece a utilização do cargo como moeda de troca para apoio político. Em paralelo, a ausência de estabilidade nas funções de médio e baixo escalão das coordenações estaduais pode favorecer o desenvolvimento as negociações desenvolvidas pelo BA.

## 2) Conflito “Política e Burocracia”:

A partir desse tema, é possível retomar e aprofundar a análise anterior acerca da estabilidade. Assim, as decisões relativas ao perfil das equipes de trabalho podem ser analisadas a partir da narrativa local da dicotomia entre políticos e burocratas (Hambury, 2001), em que os primeiros são movidos pela perspectiva de inovação, enquanto os atores do segundo grupo utilizam argumentos técnicos para questionar o alcance da inovação, em uma postura mais conservadora, que defende a manutenção do formato das ações estatais (Aberbach, Putnam e Rockman, 1981).

Entonces cada administración de gobierno, la presidencia ha tenido sus intervenciones que han querido impulsar, sobre nuestra base... y por ejemplo en la pasada administración la de Felipe Calderón. Él hizo un compromiso de campaña en donde decía que iba entregar subsidios energéticos. Y ya luego en la presidencia corrigió y dijo no, no, solo a los pobres. Entonces para cumplir con su compromiso tuvimos un apoyo que se llamaba energético. Que era un subsidio a través de una transferencia monetaria... Afortunadamente hay áreas técnicas y operativas con mucha experiencia. Y eso ha permitido hacer frente (Entrevistado 1, Cidade do México, 27.04.2015)

Dessa forma, a fala do entrevistado denota que a burocracia trabalha com a ideia da superioridade das decisões técnicas<sup>6</sup>, de tal forma que os burocratas do departamento precisem

---

<sup>6</sup> Contribuição técnica é mais efetiva para a implementação do programa, dessa forma, problemas com a política são explicados pelas portas de entrada para a atuação partidária. Para a burocracia que participa do processo decisório do Oportunidades, interferência política é interferência clientelista.





limitar o alcance das decisões dos políticos eleitos. No caso narrado, por exemplo, o conhecimento técnico foi responsável por demover o político eleito de uma promessa de campanha, através da comprovação de que o novo apoio financeiro não geraria impactos sobre os beneficiários, apenas ampliaria as obrigações da *Coordinación* frente aos órgãos de controle financeiro, bem como criaria demandas adicionais de fiscalização. Logo, o corpo técnico foi responsável por introduzir uma mudança que diminuiria a eficácia do programa.

Assim, o esforço de interpretação das narrativas colhidas junto aos burocratas do DAGA remete à ideia de um limite muito bem estabelecido entre a técnica e a política; na mentalidade da burocracia desse setor, a justaposição entre essas duas ações traria apenas efeitos deletérios, logo, o domínio das decisões técnicas precisaria de blindagem em relação às decisões dos políticos-profissionais. Em suma, o discurso desses atores está imerso em uma concepção tecnocrática da política e, por conseguinte, da DAGA como uma ilha de excelência que deve operar de maneira insulada.

Ao falar sobre o exercício de suas atividades, a burocracia da DAGA utiliza elementos para demonstrar conhecimento dos instrumentos correlatos em aplicação nos demais órgãos governamentais; mais do que isso, a narrativa é construída para mostrar o esforço de aprimoramento contínuo na utilização dos instrumentos de políticas públicas, através da mudança incremental, por fim, os atores da Diretoria Estatística ressaltam a contribuição do conhecimento desse setor para o PTC, assumindo assim que essa Diretoria justifique uma posição de poder singular e isolada da influência de outros órgãos. Dessa forma, a cooperação é uma possibilidade remota, cobrindo apenas órgãos voltados à estatística. Por isso, nas demais interações, a burocracia da DAGA pressupõe que sua diretoria deva estar em posição hierárquica superior.

Essa situação ilustra-se durante os eventos de capacitação, uma vez que a autonomia do Coordenador Estadual para indicação dos responsáveis pela multiplicação junto aos agentes regionais é vista como uma fonte para a inconsistência na aplicação do questionário. Ou seja, o exame das narrativas demonstra uma tensão entre as burocracias, a partir da qual um dos atores busca preservar seu espaço e, para isso, recorre aos elementos técnicos da política, bem como



**10º ENCONTRO** CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:  
MEMÓRIA E FUTURO  
Associação Brasileira de Ciência Política  
Belo Horizonte  
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

indica a possibilidade de interferência política no processo controlado pela burocracia articuladora.

O controle sobre o acesso à capacitação originava uma pressão dos partidos políticos para preenchimento dessas vagas; de modo complementar, a pressão dos partidos políticos ocorre também na definição das rotinas operacionais: mais especificamente, políticos locais pressionam os Coordenadores a privilegiar determinadas áreas de cobertura (Entrevista 18, 2015).

A partir desse fato, é possível distinguir as pressões políticas a que estão expostos os técnico-políticos da *Coordinación*. No interior da agência central, localizada no Distrito Federal, há pressão de políticos-profissionais, porém ela é esporádica e envolve discussão de propostas; as disputas políticas mais intensas ocorrem entre os diferentes grupos técnico-políticos envolvidos com a implementação do *Oportunidades*, especificamente os atores que participam do Comitê Técnico Nacional, com disputas também centradas nos diferentes projetos para o PTC mexicano. Por outro lado, o burocrata articulador precisa administrar pressões clientelistas. Nesse sentido, a fala do ex-Coordenador Nacional (Entrevistado 10) é representativa das pressões que permeiam a atuação do BA:

El puesto de coordinador es un puesto que cada vez más... y siempre fue un puesto como muy... peleado, o sea hay un tema ahí entre técnico y político. Y cada vez... el peso político de un coordinador, de un delegado de *Oportunidades* o de *Prospera*<sup>7</sup> es cada vez mayor, maneja una cantidad de recursos en la red social muy grande y una cantidad de recursos que se transfieren o sea no los manejan pero este... entonces pesa mucho entonces hay muchas presiones de los gobiernos locales de los partidos. Entonces lo que hicimos fue ponerlo de abajo a que funcionara, que los “máquinas” sean máquinas de funcionamiento. Y tratar de elegir a los mejores perfiles gerenciales, dentro de un campo, que de todos modos tenía que tener un cierto aval político, una cierta aceptación digamos. Y bueno no siempre nos salió bien, pero lo bueno es que como la máquina estaba a todo lo que daba. Era evidente cuando no funcionaba teníamos como tratar de hacer algunas modificaciones cuando alguien no funcionaba bien (Entrevistado 10, Cidade do México, 02.06.2015).

Desse modo, na concepção da burocracia articuladora, a exposição à pressão política é condição constitutiva de sua função (Entrevistas 5, 6, 12 e 14, 2015). Nesse contexto, o

---

<sup>7</sup> Em setembro de 2014 o *Programa Oportunidades* foi reformulado e renomeado para *Prospera Programa de Inclusión Social*.



**10º ENCONTRO** CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:  
MEMÓRIA E FUTURO  
Associação Brasileira de Ciência Política  
Belo Horizonte  
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

tratamento isonômico é um instrumento de atuação política importante<sup>8</sup>, pois tende a constituir prestígio junto aos políticos regionais, reduz resistências, diminui os comportamentos oportunistas e facilita a definição de acordos. Em outras palavras, a incorporação da universalização de procedimentos (Nunes, 1997) foi avaliada como uma forma de diminuir os potenciais efeitos negativos da negociação política. Dessa forma, as dimensões técnicas e as regras de operação desempenham papel importante na orientação da atuação política.

Por fim, em âmbito organizacional, a percepção acerca da adequada atuação política do burocrata articulador é explicada pelos seguintes elementos: conhecimento detalhado das regras operacionais; presença em todas as reuniões do Comitê Técnico Estadual e capacidade de diálogo com os políticos eleitos dos diferentes partidos.

No que tange ao conflito entre política e burocracia, a análise dos discursos dos atores imersos na implementação do *Oportunidades* demonstra a estratégia de insulamento da *Coordinacion* em relação aos interesses partidários, como forma de ação para neutralizar o clientelismo no PTC. Tal orientação influencia a atuação da burocracia articuladora, pois limita a capacidade de gestão desse ator. Na execução das atividades de cadastramento, as equipes da coordenação estadual estão sob o monitoramento do diretor regional e do escritório central, enquanto, na dimensão intergovernamental, no Comitê Técnico Estadual, o burocrata articulador não dispõe de recursos adicionais para negociar com os governados estaduais. Como consequência, o acesso às equipes de trabalho da Coordenação Estadual, as equipes temporárias responsáveis pela aplicação de questionários do *Oportunidades* e aos eventos de pagamento constituem recursos que podem ser negociados informalmente.

3) Utilização dos instrumentos de implementação: elementos materiais, legais e ideológicos que ofereciam concretude ao processo de articulação.

A formulação do *Oportunidades* criou uma situação paradoxal relativa aos instrumentos de implementação, pois o principal mecanismo de manutenção da consistência do programa, a regulamentação, engessa o programa e possibilita que ele opere com alta subcobertura;

---

<sup>8</sup> Tratamento isonômico sobretudo nos eventos de adesão familiar ao *Oportunidades* e pagamentos. Pois ambos se caracterizam pela presença das famílias beneficiárias de uma UAR, de tal forma que o acesso aos eventos possibilitava a propaganda partidária e a capitalização política. Por isso, além da participação nesses eventos, havia grande pressão política para indicação de funcionários na coordenação estaduais.



**10º ENCONTRO** CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:  
MEMÓRIA E FUTURO  
Associação Brasileira de Ciência Política  
Belo Horizonte  
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

especificamente, na abordagem das condicionalidades, pois o ingresso no programa depende do acesso da família aos serviços de saúde e educação.

Assim, a rigidez do conteúdo normativo do programa e a limitação no acesso aos serviços descentralizados são fatores estruturais que limitam a eficiência do programa, ambos se sobrepõem às condições socioeconômicas das famílias como determinante para ingresso no *Oportunidades*. Por outro lado, a rigidez normativa é percebida pela burocracia do DAGA como um instrumento para diminuir a utilização clientelista do programa. Como consequência, a percepção da burocracia acerca das regras de operação é ambivalente: por um lado, elas são percebidas como uma ferramenta importante no combate ao clientelismo; por outro, os efeitos colaterais são percebidos como negativos, dados os efeitos nocivos da subcobertura.

Considerando os resultados de focalização, um segundo instrumento relevante é a metodologia de cadastramento, especificamente a clareza na realização das entrevistas com questionário socioeconômico. Por isso, a efetividade desse instrumento de implementação é influenciada pela capacitação dos entrevistadores, pois esse treinamento tem potencial para arrefecer a inconsistência durante as atividades operacionais.

A atividade de capacitação possui dois significados complementares para a burocracia da *Coordinación*. Para os membros da Alta Direção, em especial a burocracia da DAGA, a função dessa atividade é técnica e orientada para manter a consistência entre a metodologia definida nas regras de operação e as atividades operacionais. Por outro lado, os Coordenadores Estaduais reconhecem e exploram um significado adicional relacionado à internalização do objetivo de combate à pobreza, uma vez que a participação no evento propicia a oportunidade de aproximação entre os técnicos da alta direção e a burocracia de linha-de-frente. Por conseguinte, para a burocracia articuladora, o controle sobre o acesso à capacitação torna-se um recurso utilizado para ampliar a identificação de funcionários da coordenação com o PTC, de tal forma que se reflita na possibilidade de desenvolvimento de funcionários engajados e comprometidos com o objetivo da política, frente a um cenário de baixa remuneração e longas jornadas de trabalho. Essa perspectiva sintetiza-se na narrativa abaixo:

Era un esfuerzo enorme de capacitación a los encuestadores, sobre todo cuando iban por muchas familias, imagínate yo, en el 2002, cubrí 120.000 familias en dos meses... Entonces yo traía cerca de 1.500 agentes en campo... el reto de la capacitación, el reto de la sensibilización de todos los encuestadores, que no era levantar un censo, era determinar si una familia recibiera una transferencia o no, el reto de la supervisión, el reto de la



**10º ENCONTRO** CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:  
MEMÓRIA E FUTURO  
Associação Brasileira de Ciência Política  
Belo Horizonte  
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

codificación, de la digitación, todos los tramos de calidad. (Entrevistado 5, Austin, 17.05.2015, grifo nosso)

No âmbito específico do cadastramento, o *Oportunidades* é operacionalizado a partir de diferentes metodologias de focalização para as regiões urbanas e rurais<sup>9</sup>, em que, nos primeiros territórios, é realizado um Censo, com seleção posterior, enquanto, no segundo, o cadastramento é feito por procura a um ponto fixo. Assim, coube analisar a percepção das burocracias das diferenças metodológicas em relação às regiões.

As narrativas de entrevistados do departamento de avaliação sugerem que a decisão contemplou fatores financeiros e operacionais. Efetivamente, a extensão do modelo de censo para as regiões urbanas marginalizadas ampliaria os custos do programa, considerando que essas regiões apresentam maior densidade populacional e a relação entre o número de questionários e a localização de famílias com perfil seria menor. Dessa forma, a dimensão financeira não ofereceria sustentação à aplicação do método adotado em regiões rurais. As justificativas operacionais estão relacionadas com as questões da dinâmica urbana, que diminui a probabilidade de famílias trabalharem em seus domicílios e, por conseguinte, de localizar as famílias de baixa renda.

Como estamos hoy la principal subcobertura es urbana y no los más aislados... esa es la tragedia, están los datos ahí, tienen 500 mil hogares que no reciben becas porque salud no los mete, 500 mil en esta ciudad. En Ciudad Juárez, en Monterrey, en esos lugares o sea, no en la punta en la ciudad de X, hay también pero ahí hay 20. O sea debe haber como 40 o 50 mil en zonas rurales muy aisladas en zonas montañosas muy pérdidas pero hay medio millón esperando entrada, ya registradas, ya focalizadas, ya con cuestionarios, ya recibiendo transferencias no condicionadas, que no entran por la incapacidad de los servicios de salud. Es discriminatorio. (Entrevistado 10, Cidade do México, 02.06.2015)

A despeito da justificativa baseada em custos, os entrevistados do Departamento Estatístico reconhecem as fragilidades de dois pontos: a definição de linha de pobreza e a possibilidade de exclusão de famílias que se enquadram no perfil de beneficiário.

Logo, a adequada prestação dos serviços sociais relativos às condicionalidades demanda a atuação política do coordenador estadual, em especial, o exercício de negociações com os

---

<sup>9</sup> México (2002:34-35).



**10º ENCONTRO** CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:  
MEMÓRIA E FUTURO  
Associação Brasileira de Ciência Política  
Belo Horizonte  
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

representantes políticos estaduais para ampliação dos serviços de saúde. No entanto, o único recurso de que a burocracia articuladora dispõe para a negociação é o acesso ao programa *Oportunidades*. Dessa forma, em esfera estritamente formal, os termos de negociação envolvem a oferta de serviços de saúde e educação por parte do governo estadual e o acesso ao PTC como contrapartida, com os acordos celebrados formalmente no Comitê Técnico Estadual.

No entanto, o controle da burocracia articuladora sobre os Recursos Humanos da Coordenação Estadual e das equipes de trabalho responsáveis pelo cadastramento, e o controle sobre as atividades de pagamento e inscrição de famílias no *Oportunidades* são percebidos como recursos que motivam negociações informais, nas quais o coordenador estadual utiliza os cargos a sua disposição para negociar medidas de expansão dos serviços de saúde e educação, tendo em vista que os cargos na coordenação e o acesso a esses eventos permitem o contato com os beneficiários do programa, propiciando assim capitalização política. Tais negociações se desenvolvem no plano informal; ademais, despertam percepção negativa, dado o potencial à cooptação e à inversão dos objetivos nacionais do PTC em favor de objetivos das lideranças políticas locais, resultando em práticas clientelistas.

Em termos estritos, em prol da universalidade de procedimentos, do combate ao clientelismo e da sustentação da implementação centralizada, o conteúdo regulador do programa lança mão de instrumentos de controle ostensivos<sup>10</sup>: determinação do número de trabalhadores das equipes cadastrais, com base na meta estadual de cadastro; confronto do controle executado pelo BA com relatórios de supervisores de campo<sup>11</sup>, que participavam das atividades cadastrais, respondiam diretamente ao DAO e dispunham de autonomia para confrontar a equipe operacional<sup>12</sup>; e, por fim, a indicação, pela DAO, de um revisor, com a incumbência de analisar a consistência individual dos questionários.

Além dos instrumentos que limitam e oferecem controle direto sobre o programa, a DAO define mecanismos processuais relativos à percepção dos beneficiários e de monitoramento. A partir das regras de operação, definem-se critérios de registro administrativo, os quais são periodicamente analisados pela DCS. Além disso, anualmente, aplica-se um

---

<sup>10</sup> A partir da análise das percepções dos atores do escritório federal da *Coordinación*, é possível afirmar que além da regulamentação, o controle da burocracia articuladora se funda em mecanismo ostensivos e presenciais, que se enquadra na abordagem *police patrol* (McCubbins e Schwartz, 1984).

<sup>11</sup> Os quais possibilitavam a Coordenação Nacional a condução de testes amostrais no escritório central.

<sup>12</sup> O supervisor poderia entrevistar novamente famílias, com o intuito de checar a consistência na aplicação do questionário.



**10º ENCONTRO** CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:  
MEMÓRIA E FUTURO  
Associação Brasileira de Ciência Política  
Belo Horizonte  
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

questionário junto aos beneficiários, médicos, enfermeiros e professores envolvidos no programa, com o intuito de analisar a percepção acerca dos processos operacionais. Por fim, as atas produzidas nas reuniões dos Comitês Técnicos Estaduais são monitoradas pelo DCS, com foco no acompanhamento dos acordos efetivados no Comitê.

Entretanto, o confronto com as narrativas dos burocratas articuladores revela, novamente, percepções antagônicas acerca das restrições, bem como sobre a utilização dos instrumentos de implementação. Em comum, os coordenadores estaduais ressaltam como principal limitador de sua atuação a escassez de tempo, uma vez que as operações cadastrais eram intensas, concentradas em um período curto. Além disso, nas entrevistas, foram ressaltadas restrições qualitativas nos recursos humanos, em vez de quantitativas, pois essas atividades envolviam a contratação de funcionários temporários, sujeitos a baixa remuneração. Apesar das dificuldades relativas à remuneração e do próprio ofício, através da ênfase na missão do *Oportunidades* durante a capacitação possibilitava-se manter uma equipe estável, em virtude da internalização, por muitos colaboradores da ideia de um programa de combate à pobreza. Assim, em que pese a orientação hierárquica das relações de trabalho, a gestão de recursos humanos ampara-se na utilização de discurso político. No âmbito das relações intergovernamentais, as narrativas da burocracia articuladora relatam a postura oportunista nas negociações estaduais, as quais caracterizam o “jogo de empurra” (Franzese e Abrúcio, 2013) entre os níveis governamentais e a disputa por recursos apontada pela vertente política da literatura de implementação, em especial Bardach (1977), Brodtkin (1990) e Chackerian e Mavina (2001).

Considerando a perspectiva dos atores de linha-de-frente, os instrumentos de monitoramento da DAO que se sobrepõem a gestão da BA implicam um duplo controle sobre as atividades operacionais. Ou seja, as equipes de linha-de-frente também estão expostas ao monitoramento por padrão ostensivo, motivado pela expectativa de diminuir a discricionariedade na aplicação dos questionários, etapa inicial, porém importante, para a diminuição dos problemas de subcobertura.

No que tange à influência sobre os resultados de focalização, há uma clara dualidade, em que a burocracia da *Coordinación* concentra esforços no rígido controle e alinhamento em relação as normas operacionais, colocando assim a efetividade da atuação da burocracia articuladora na atuação para garantir *compliance* da burocracia dos níveis subnacionais,



enquanto os coordenadores estaduais argumentam que o excesso de rigidez em relação as normas de operação, frente a ausência de mecanismos de incentivo financeiro, potencializam o comportamento oportunista dos atores dos níveis subnacionais.

#### 4) Relações Intergovernamentais:

O conteúdo normativo do programa é o instrumento de maior destaque quando os entrevistados de linha-de-frente são questionados acerca da articulação intergovernamental. Essa menção ocorre quando o discurso tangencia a questão da pressão exercida pelos políticos<sup>13</sup>, isto é, os atores de linha de frente analisam as regras de operação não apenas como uma ferramenta para direcionar suas ações, mas também como um instrumento de proteção frente à pressão dos políticos locais, sobretudo para alteração da cobertura geográfica definida pelas regras de operação do programa. Ou seja, frente à necessidade de diálogo com políticos eleitos, que exercem pressão para o exercício da ação discricionária, os atores de linha de frente recorrem às regras de operação como uma ferramenta para balizar sua ação, bem como protegerem-se de possíveis críticas. Cabe ressaltar que a regulamentação é percebida como instrumento de “resistência” frente as pressões de políticos e cidadãos.

As narrativas das burocracias articuladoras demonstram percepções acerca da subutilização das negociações federativas, uma vez que a implementação do *Oportunidades* ocorre em dois planos: naquele específico do PTC, as operações são centralizadas pelo governo federal, que possui recursos financeiros, administrativos e tecnológicos para conduzir as atividades de cadastramento, seleção e pagamento de benefícios diretamente; naquele que demanda a articulação com níveis subnacionais, há diferenças na disposição de instrumento de implementação. No entanto, as negociações não contemplam espaços para lidar com a desigualdade nas capacidades administrativas.

Especificamente, os atores dos governos estaduais julgam que há um desequilíbrio entre os custos e benefícios para diminuir as potenciais subcoberturas, tendo em vista os investimentos em instalações físicas e recursos humanos, compensado pela transferência direta aos cidadãos. Na dimensão estadual, a questão dos custos implica adoção de ações de

---

<sup>13</sup> Em termos específicos, a utilização de duplo monitoramento visa evitar o contato de funcionários das equipes cadastrais com representantes de políticos locais e estaduais; em que pese o contato com agentes cadastrais ser baixo, os relatos revelam que é comum os atores em posição de chefia nas equipes operacionais terem de dialogar com políticos locais.





**10º ENCONTRO** CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:  
MEMÓRIA E FUTURO  
Associação Brasileira de Ciência Política  
Belo Horizonte  
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

enfretamento de curto-prazo. Simultaneamente, os governos estaduais ponderam a possibilidade de o governo federal assumir os investimentos para ampliação dos serviços de saúde e educação, através de instituições consolidadas e com *know-how* na complementação desses serviços.

Dessa forma, as normas operacionais do *Oportunidades* criam incentivos para que os governos estaduais comportem-se de maneira oportunista (Bardach, 1977; Chackerian e Mavina, 2001), pois a possibilidade de intervenção direta se processa a partir do diagnóstico de insuficiência na prestação de serviço, independentemente da negociação acerca da complementação de investimento com os governos estaduais. Assim, em que pese o empenho da burocracia articuladora nos Comitês Técnicos Estaduais, a persistência de problemas de subcobertura é o fato decisivo para análise do problema e discussão no Comitê Técnico Nacional, que solicita a atuação direta para complementação dos serviços de educação (CONAFE) e saúde pelo IMSS.

Na percepção dos ex-coordenadores entrevistados, a consequência da opção pelo universalismo de procedimento, baseado nas regras de operação, induz, paradoxalmente, à dependência de negociações entre atores individuais, em espaços informais, uma vez que a burocracia articuladora não possui recursos e instrumentos específicos para essa prática. Ademais, a inexistência de mecanismos específicos de sanções-compensação incentiva as burocracias estaduais ao comportamento oportunista, isto é, assumir compromisso com a realização de investimento, mas não arcar com os respectivos gastos:

A nivel local, las autonomías de los actores educativos y de salud son muy relativa, porque supuestamente dependen completamente de recursos federales, pues cuando el gobierno federal decidió, que tenían que atender a las familias bajo ciertas condiciones, este... no hubo estado que lo rechazara. Y otra cosa fue que se les dio un margen de cierta capitalización política a las autoridades locales, un gobernador no podía rechazar que creciera *Progresá*, porque no tenía escuelas suficientes, él veía lo que hacía para que el programa creciera porque él mismo podía capitalizarlo políticamente... En el caso de salud sí hubo algunos problemas con ampliación del programa y yo creo que lo sigue habiendo, porque los servicios de salud siguen atendiendo a sus propias rutinas burocráticas, que es atender de lunes a viernes, en horarios restringidos, con una capacidad muy pequeña de acción y las familias más pobres han tenido desde que se creó el programa a acceder a esos servicios, por ejemplo muchas mujeres trabajan (Entrevistado 12, Xalapa, 03.06.2015)



A fala acima expõe a ocorrência de casos em que as autoridades estaduais desconsideraram o normativo do governo federal, isto é, as Secretarias Estaduais efetuam a validação independentemente da capacidade de atendimento, fato que permite o adiamento da exclusão das famílias<sup>14</sup>, pois o déficit na prestação dos serviços implicará desligamento posterior, por não cumprimento das condicionalidades. Esse comportamento procrastinador visa evitar que os custos políticos recaiam exclusivamente sobre o executivo estadual. Desse modo, a conduta oportunista, exemplificada na narrativa, altera o sentido da articulação entre a coordenação regional e os secretários estaduais de saúde e educação, pois as negociações expressam o jogo de empurra (Franzese e Abrúcio, 2013), em que o governo federal pressiona o governo federal a efetivar os investimentos em saúde e educação, enquanto o governo estadual evita comprometer o seu orçamento, adotando assim uma estratégia protelatória, que induz o governo federal a assumir os investimentos.

Em síntese e em conjunto, as narrativas acerca da articulação suscitam duas interpretações: a primeira, relacionada à desigual capacidade institucional dos estados mexicanos, que dependem da intervenção do governo federal para garantir o acesso a serviços de saúde básica, ainda que por obrigação constitucional o acesso seja universal; a segunda configura o comportamento oportunista destacado previamente, uma vez que a regulamentação do *Oportunidades* não contempla incentivos específicos para aprimoramento dos serviços, tampouco dispõe de instrumento de sanção para os casos de descumprimento de acordos no âmbito do Comitê Técnico Estadual.

No que concerne à relação com os governos municipais, a interação entre o burocrata articulador e o executivo municipal segue os parâmetros definidos no termo de adesão. Em termos funcionais, todo relacionamento é processado através de um *enlace*. A definição contratual da forma de atuação desse ator reforça a dimensão centralizadora do programa, tendo em vista a restrição que se estabelece para a atuação da burocracia dos níveis subnacionais. No entanto, em que pese a regulamentação restritiva e orientada para o controle ostensivo junto à estrutura operacional, na concepção da burocracia articuladora e da burocracia de linha de frente, a atuação dos *enlaces* era efetiva ao programa, sobretudo no auxílio na incorporação das

---

<sup>14</sup> Em termos efetivos, o comportamento oportunista das burocracias estaduais implica em postergar a subcobertura (erros de exclusão) em um bimestre.



**10º ENCONTRO** CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:  
MEMÓRIA E FUTURO  
Associação Brasileira de Ciência Política  
Belo Horizonte  
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

famílias pobres; por isso, as situações de eventual distorção sobre a fonte do programa são definidas como um efeito colateral menor.

Contudo, uma vez mais, os entrevistados recorreram às regras de operação como um instrumento de poder, sob o qual buscam fazer que a atuação dos *Enlaces* se enquadre ao normativo definido para o programa. Por outro lado, reconhecem a dimensão política desse ator, instituindo o cumprimento da regra como condição para o desempenho do programa e capitalização política do representante municipal. Ou seja, a partir da atuação dos agentes de linha de frente, em interação com os *enlaces*, desenvolve-se uma percepção de que a atuação política seja redefinida a partir dos parâmetros estabelecidos para proteger o PTC mexicano de agentes motivados por objetivos exclusivamente partidários. Isto é, a política social continua a ser uma fonte de capitalização eleitoral, porém a sua conversão em votos deixa de estar relacionada com a atuação discricionária do ator político e passa a estar relacionada com o desempenho da política e reconhecimento do trabalho por parte do beneficiário.

Justapondo a utilização dos instrumentos de implementação e relações intergovernamentais: em ambos os casos os recursos disponíveis e os resultados alcançados mostraram-se insuficientes para neutralizar a subcobertura da formulação do programa.

### **RESULTADOS QUALITATIVOS DO PTC BRASILEIRO:**

O objetivo primeiro das entrevistas foi encontrar elementos que auxiliem na explicação da percepção das burocracias acerca dos seus papéis na cadeia de implementação, com especial atenção ao papel do gestor municipal, que, no caso brasileiro, atua como burocrata articulador, posto que se relaciona com os responsáveis pelo programa em nível federal, bem como é o responsável pelas equipes de linha de frente. Dessa forma, o burocrata articulador é formalmente designado para garantir a *compliance* em relação aos objetivos do *Bolsa Família*, traçando ações estratégicas para que os objetivos da política se convertam em ações eficientes na ponta da cadeia de implementação. No entanto, do ponto de vista formal, esse agente responde politicamente ao Chefe do Poder Executivo Municipal. Assim, a duplicidade de comando é uma questão, em caso de prefeituras de oposição, precisa ser equacionado pelo BA.

### **APRESENTAÇÃO MONTES CLAROS:**

O município de Montes Claros pertence à região norte do estado de Minas Gerais, o contingente populacional mensurado pelo censo de 2010 foi de 361.915 habitantes, dessa



**10º ENCONTRO** CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:  
MEMÓRIA E FUTURO  
Associação Brasileira de Ciência Política  
Belo Horizonte  
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

forma, o porte populacional apresenta o porte de grande município (100.001 a 900.000 habitantes), conforme definição estabelecida pelo IBGE. A análise da distribuição territorial revela que 90% do contingente populacional do município concentra-se em região urbana (MOTA, 2012:83); no entanto, durante o processo de urbanização a ocupação de regiões periféricas gerou aglomerações populacionais em áreas de risco (encostas e mananciais) e afastadas do centro da cidade, formando, assim, assentamentos cujas características demandam uma ampla gama de serviços públicos básicos.

Conforme destacado na introdução da tese, o IDH-M estimado para o município é 0,77; o Índice de Gini 0,43; enquanto a SAGI-MDS estimou em 17.283 e 24.123 o número de família com perfil para o Bolsa Família, adotando como referências as PNADs de 2006 e 2010, respectivamente. Embora os números absolutos não sejam grandes, a sua triangulação com os indicadores macro com a abordagem territorial desenvolvida por Mota (2012) indica que há uma concentração da pobreza nesse município, de tal forma, que a variável espacial é uma peça importante para a definição da estratégia de cadastramento municipal.

Considerando variáveis do plano da assistência social, o período analisado abarca o início e a consolidação da articulação entre o Sistema Único da Assistência Social (SUAS) e o Bolsa Família. Como ponto de partida, destaca-se a criação do MDS, como estrutura institucional responsável pelo financiamento e regulamentação do PBF e SUAS (Franzese, 2010; Lício, 2012), em termos sintéticos, a SENARC do MDS permitiu a centralização federativa das dimensões decisórias e financeiras relativas ao PBF; por outro lado, no âmbito do Suas foram criadas estruturas orientadas a decisões negociadas e pactuadas entre os entes governamentais, especificamente, a Comissão Intergestores Bipartites (CIB) e Comissão Intergestores Tripartites (CIT) (FRANZESE, 2010:123).

A implementação do SUAS efetivava-se através de planos de adesão, em que os municípios optavam pela adesão a estratégias de gestão inicial, básica e plena. Cujas distinções se referiam à oferta de serviços sócioassistenciais de proteção básica ou especial, dentre os principais instrumentos do SUAS destacam-se: os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), destinados a atenção preventiva de famílias em risco e fragilidade social; o Centro de Referência Especializada da Assistência Social (CREAS), destinado às famílias com flagrante violação de direitos pessoais e sociais, que demandam serviços especiais; além do Índice Geral de Descentralização do SUAS (IGD-SUAS) que define um repasse de recursos atrelado a



gestão. O Trabalho de FRANZESE (2010:132) demonstra que em 2010, 79,7% dos municípios de Minas Gerais estavam habilitados para a Gestão Inicial e Básica do SUA; de modo complementar, a pesquisa de LÍCIO (2012:259-260) informa que nesse estado, os municípios foram responsáveis por 79% do cofinanciamento da assistência social, além disso, em âmbito nacional o financiamento direto dos municípios corresponde ao dobro do investimento estadual<sup>15</sup>.

Diante desse quadro geral, cumpre destacar que o município de Montes Claros optou pela adesão à gestão plena do SUAS em 2005, isto é, na fase inicial da regulamentação desse sistema de políticas públicas. Nesse sentido, durante a gestão municipal de 2004 a 2008, foram implementados nove Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e um Centro de Referência Especializada da Assistência Social (CREAS).

Segundo Mota (2012:87), entre 2006 e 2010, houve uma queda no índice de atualização municipal do Cadastro Único, uma vez que, em agosto de 2006, o índice registrado foi igual a 1,00 e, em fevereiro de 2010, foi 0,69. Esse resultado expressa o percentual de cadastros com preenchimento de todos os campos e constitui uma das referências para o cálculo do IGD. Dessa forma, a variação nesse índice implica mudança nos valores relativos ao incentivo à gestão. Adicionalmente, a autora aponta que a Secretaria da Saúde e a estrutura da assistência social tinham papéis importante na busca ativa e na gestão das condicionalidades do PBF: a primeira, através da contribuição do Programa de Saúde da Família, enquanto a segunda se valia da estrutura dos CRAS para contribuir em ambas as frentes de atuação.

Além do diagnóstico relativo à atualização cadastral, Mota (2012) analisou a variação nos índices relativos à gestão das condicionalidades, a partir de um estudo de campo junto à burocracia de nível de rua. A autora focaliza sua pesquisa em um bairro com taxas de cumprimento de condicionalidades e notificações do MDS distantes da média municipal; como fruto da investigação realizada no primeiro semestre de 2011, essa pesquisadora encontrou recursos humanos insuficientes para o atendimento dos casos excepcionais apontados pelos serviços de educação e saúde<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> A autora utiliza dados de 2006 para mostrar que os municípios foram responsáveis por 18,9% do financiamento da assistência, enquanto os estados responderam por 9,3%.

<sup>16</sup> Segundo Mota (2012:104-106), o afastamento em relação aos bairros mais centrais é um dos fatores que dificultam o acesso a serviços especializados de saúde, uma vez que os recursos humanos mobilizados pelo



**10º ENCONTRO** CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:  
MEMÓRIA E FUTURO  
Associação Brasileira de Ciência Política

Belo Horizonte  
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

A partir desse diagnóstico geral acerca do município e dos desafios relativos ao *Programa Bolsa Família*, cabe destacar a estrutura organizacional mobilizada pelo executivo municipal para implementação do PBF. Nesse sentido, os dados do questionário especial da assistência social aplicado durante a coleta de dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) de 2005 e 2009 são importantes. Segundo os dados dessa pesquisa do IBGE, em 2005, a assistência social dispunha de 270 funcionários, dos quais 59 tinham vínculos como estatutários municipais, enquanto 31 colaboradores possuíam vínculos por cargo em comissão, além de 98 estagiários e 109 funcionários sem vínculo permanente. Por fim, no que tange à estrutura física, a MUNIC informa que o município possuía nove estruturas de assistência social e dispunha de um número superior a quatro e inferior a dez computadores.

Ainda sobre o quadro de recursos humanos, 40 funcionários possuíam pós-graduação, dentre os quais o ex-Secretário de Assistência Social no período de 2005 a 2008, gestor responsável pelo *Programa Bolsa Família*. Segundo o termo de adesão, esse gestor era o responsável pelo programa junto ao MDS. Como responsável pela implementação do programa, o Secretário municipal recebia a atribuição formal de elaborar as estratégias de cadastramento e monitoramento da atualização dos dados cadastrais, tendo por referência as normas operacionais definidas pelo MDS; ou seja, em termos amplos, a articulação entre as esferas federal e municipal consistia na decodificação das regras federais em estratégias locais de implementação, bem como na atuação para sensibilização da burocracia municipal.

Para o exercício da gestão do PBF, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social de Montes Claros foi composta por uma equipe de burocratas de médio escalão de dentro da hierarquia municipal, que desempenhavam a função de assistentes do Secretário ou gestores municipais do programa. Em ambos os casos, porém, as atribuições estão relacionadas a gestão das equipes operacionais, desenvolvimento de articulação horizontal para efetivar as estratégias de cadastramento e gestão das condicionalidades. Por fim, as equipes operacionais são responsáveis pelo cadastramento dos beneficiários do programa.

Os dados da MUNIC de 2009 apontam uma mudança significativa no contingente e na composição dos recursos humanos à disposição da assistência social. Nesse ano, foi reportado

---

Programa de Saúde da Família são compostos por enfermeiras e agentes de saúde comunitários. No campo da educação, o serviço de acompanhamento psicológico dos CRAS não comporta a demanda local pelo atendimento de crianças hiperativas, uma vez que o CRAS responsável pela região atende a mais de dez bairros.



**10º ENCONTRO** CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:  
MEMÓRIA E FUTURO  
Associação Brasileira de Ciência Política  
Belo Horizonte  
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

o quadro de 89 burocratas cuja função era regida por estatuto, 76 funcionários contratados segundo regime do Código de Leis Trabalhistas (CLT), além de 30 funcionários comissionados e 200 sem vínculo permanente. Em termos de instrumentos operacionais, as mudanças se refletem na expansão do número de computadores, superior a dez, além da existência de sistema informatizado próprio para gestão de programas da assistência social.

Por fim, no âmbito político partidário, durante o período 2005 a 2008 a prefeitura foi ocupada pelo PPS, que no plano federal se caracterizava como partido de oposição ao governo. Enquanto no período 2009 a 2012, a prefeitura foi administrada pelo PMDB, que aderiu a base de sustentação do governo federal. Dessa forma, o quadro político local sugere que a implementação do PBF poderia encontrar alguma resistência no período inicial, no entanto, os dados apresentados nessa seção já fornecem elementos que rejeitam esse entendimento, pois o município optou pela adesão ao plano de gestão plena, além disso, concentrou esforços para ampliar a estrutura de serviços da assistência social.

No município mineiro analisado, durante o período de 2004 a 2008, o Secretário Municipal de Desenvolvimento Social foi o gestor responsável pelo programa, indicado para o cargo em virtude da experiência municipal na gestão de programas sociais. Em sua narrativa, o gestor ressalta que seu trabalho foi iniciado com uma precária estrutura administrativa, pois a sua secretaria dispunha apenas de duas assistentes sociais e uma equipe inicial formada por funcionários com ensino médio. O ponto de inflexão descrito por esse ator é a assinatura do termo de adesão plena do SUAS, pois, a partir desse acordo com o governo federal, o executivo municipal conferiu maior poder ao Secretário, o que se manifestou no apoio à composição de uma equipe técnica.

Os dados relativos à Montes Claros apresentam a estrutura sobre a qual o burocrata articulador desse município atua, ou seja, a exposição prévia traz à tona alguns dos instrumentos de implementação e a capacidade organizacional para operacionalização do *Bolsa Família*. A partir da próxima subseção será analisado o conteúdo das narrativas dos entrevistados inseridos na cadeia de implementação do PTC brasileiro, cuja lista se apresenta a seguir.

Seguindo o padrão estabelecido para o caso mexicano, o conteúdo das entrevistas foi analisado a partir de quatro categorias: estabilidade funcional das burocracias envolvidas; conflito entre política e burocracia; utilização dos instrumentos de implementação; e relações



**10º ENCONTRO** CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:  
MEMÓRIA E FUTURO  
Associação Brasileira de Ciência Política  
Belo Horizonte  
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

federativas. A criação dessas categorias foi desenvolvida visando apresentar e discutir características relevantes: das burocracias inseridas na cadeia de implementação; das três dimensões da articulação apresentadas no modelo analítico geral; e, por fim, dos fatores com potencial para restringir a autonomia da burocracia articuladora (*locus*, recursos, Serviço Público e estrutura federativa).

1) Estabilidade Funcional: resultado do processo de contínuo insulamento no MDS, com o recrutamento de burocratas de carreira, que orientam sua ação por intensa normatização, com o intuito de coordenar as ações federativas, ao mesmo tempo que estabelece limitado espaço decisório para os entes subnacionais. No entanto, a estabilidade cobre apenas o nível federal; em nível subnacional, a estabilidade não foi tão difundida.

As análises da estabilidade funcional e do padrão de recrutamento são desenvolvidas com a finalidade de analisar as potencialidades e restrições que o Regime do Serviço Público agrega à ação articuladora.

No âmbito do Governo Federal, o processo de consolidação da burocracia do MDS foi iniciado no segundo semestre de 2004, sendo impulsionado em 2005. Durante o primeiro ano, a Alta Direção desse Ministério passou a incorporar burocratas da carreira de EPPGG, estratégia que foi intensificada com a promoção desses atores às posições de diretoria e secretarias nacionais. Essa nova classe de técnicos-políticos assumiu um papel ativo na busca pela ampliação dos recursos administrativos e políticos à disposição do *Programa Bolsa Família*, bem como definiu um padrão de regulamentação para a coordenação federativa desse programa.

No âmbito subnacional analisado, a estabilidade não foi observada, dessa forma, a composição das equipes de trabalho municipais esteve sujeita aos resultados eleitorais. O pleito de 2004 resultou na eleição de um prefeito do PPS, que no âmbito federal se coloca como oposição, mas que em nível local construiu uma aliança de esquerda com o PT e o PC do B, que se colocou como oposição ao partido da administração anterior e que “queria uma abordagem mais técnica e progressista na área da assistência social” (Entrevistado 31, 2015). Como resultado houve uma ampliação do quadro de funcionários, utilizando os recursos de cargo em comissão, privilegiando profissionais das áreas de pedagogia e assistência social. No entanto, resultado eleitoral de 2008 propiciou uma nova guinada na composição da equipe municipal (entrevistas 31 a 34, 2015) e na orientação da operacionalização do programa,





**10º ENCONTRO** CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:  
MEMÓRIA E FUTURO  
Associação Brasileira de Ciência Política  
Belo Horizonte  
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

expressa na ausência de um plano de trabalho anual para a Assistência Social (MUNIC, 2009), a despeito da iniciativa de institucionalizar leis (ibidem, 2009) e da organização de um processo de transição (idem, 2015). Ambas as mudanças ajudam a explicar a redução no índice de atualização cadastral no município de Montes Claros (Mota, 2012:88). Em conjunto, as entrevistas com as burocracias do governo federal e municipal e as referências bibliográficas do PBF demonstram que a regulamentação envolve uma quantia significativa de normas e regras operacionais, desse modo, o domínio do conteúdo normativo é importante na operação do programa.

Em síntese, a operacionalização do PBF envolve organizações burocráticas com recursos administrativos desiguais, fato que pode comprometer o poder de coordenação da agência nacional, tendo em vista que a rotatividade do burocrata articulador (gestor municipal) e demais gestores em nível municipal possui potencial negativo sobre a focalização do programa.

2) Conflito política e burocracia: manifestado intensamente nas decisões autônomas durante a implementação de políticas públicas.

Essa categoria remete ao *locus* de articulação burocrática, ação que possui características intrinsecamente políticas, em virtude da negociação e capacidade de convencimento, ainda que na definição desses espaços se busque delimitar e restringir a interferência de políticos eleitos no processo. Dito de outra forma, essa categoria possibilita a análise do insulamento dos *loci* de articulação federativa, intraorganizacional e horizontal, retomando assim, os espaços definidos no modelo analítico inicial.

A definição dos espaços de articulação do Bolsa Família demandou atuação reguladora das burocracias do Ministério, especificamente, a ação da SENARC na produção de normas específicas para o PBF, enquanto a SNAS produziu regulamentos relativo à consolidação do SUAS, com desdobramentos diretos e indiretos sobre o PTC brasileiro, sobretudo nas possibilidades de articulação entre o planejamento das ações assistenciais e nos planos relativos ao Cadastro Único. Como mostrado no capítulo anterior, as Secretarias Nacionais do MDS foram constituídas a partir de grupos com concepções bastante distintas.

Desse modo, é possível afirmar que não houve um princípio de insulamento único; pelo contrário, no interior do MDS, os diferentes grupos foram insulados em suas secretarias



**10º ENCONTRO** CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:  
MEMÓRIA E FUTURO  
Associação Brasileira de Ciência Política  
Belo Horizonte  
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

nacionais. Assim, em uma abordagem geral, o Ministério do Desenvolvimento Social é insulado em relação aos interesses político-partidários da base aliada, enquanto a estrutura ministerial é composta por secretarias nacionais que atuam como unidades técnico-políticas dotadas de autonomia para a definição de estratégias setoriais. Apesar dessa fragmentação, há três fontes de organicidade: o arcabouço jurídico nacional, que garante a responsividade das unidades administrativas em relação ao Ministro; a existência de um objetivo geral de aprimorar a política pública de combate à pobreza<sup>17</sup>; e a adoção de indicadores desenvolvidos pela SAGI, como norteadores dos processos de gestão.

O conteúdo integral da narrativa da Alta Direção (entrevistas 22 e 23, 2015) explica a trajetória de burocratização das Secretarias do MDS<sup>18</sup>, que se manifesta no recrutamento de burocratas da carreira federal, os quais buscam ocupar novos espaços de poder, utilizando, para isso, o domínio de técnica que favorece o desenvolvimento da definição de normas e regras operacionais. No entanto, cabe ressaltar que a utilização dos recursos técnicos não foi uma atribuição exclusiva dos ingressantes oriundos da EPPGG; o mais correto é interpretar o ingresso desses atores como um fator que ampliou a incorporação dos princípios de técnica e gestão, posto que a SNAS também adotou a estratégia de regulamentação das atividades da assistência, bem como buscou aprimorar os processos de gestão através da incorporação de indicadores da SAGI. Assim, as disputas técnico-políticas (Lindblom, 1980) induziram os atores a um comportamento híbrido, porém com maior orientação para a dimensão técnica de suas ações. Como consequência, nota-se uma característica diferencial no insulamento burocrático do MDS, pois além do controle da delegação parcial, o conteúdo técnico do PTC constituiu-se em poder político e ampliou os custos políticos de indicação de não especialistas; a atribuição de prioridade ao elemento técnico está bem representado no seguinte discurso:

Nesse primeiro ano de governo Lula teve vários programas que ficaram pelo meio do caminho, então, na minha avaliação, o *Bolsa* era um candidato a ter ficado pelo meio do caminho, se não houvesse um, porque por mais apoio político que ele tinha, porque ele era de fato um programa prioritário para o governo e para o presidente, mas as políticas não se sustentam se elas não

---

<sup>17</sup> Como destaca a pesquisa de Silva (2013:87-89), tão importante quanto o recrutamento de burocratas da carreira federal foi o processo de politização, que consistiu na construção da identificação da burocracia com a política de combate à pobreza. A adesão a essa missão propiciou o engajamento das burocracias e a postura ativa na solução de problemas e no desejo de proteção do PBF, que caracteriza a ação das três gerações de burocratas.

<sup>18</sup> Segundo Eisenstadt (1966:76), a burocratização é um processo que se caracteriza pela expansão das atividades sobre o controle da burocracia, cuja motivação é a introdução de procedimentos universais para utilização de recursos disponíveis para um grupo social.



**10º ENCONTRO** CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:  
MEMÓRIA E FUTURO  
Associação Brasileira de Ciência Política  
Belo Horizonte  
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

apresentam resultado, principalmente quando ela é muito questionada do ponto de vista da sociedade como um todo que não apoiava o *Bolsa*, então era um daqueles programas para não existir no segundo governo se não tivesse uma mudança, um resultado rápido aí e agente lidava com todas as insuficiências de recursos humanos e tecnológicos, a gente ali naquele começo a gente usou muito essa rede de solidariedade que você vai construindo na medida em que você vai trabalhando na administração, as pessoas trabalhavam, faziam, alguns receberam pelo que fizeram outros não receberam, ficaram por conta da amizade. (Entrevistada 24, São Paulo, 08.08.2014)

No exame da categoria anterior, isto é, estabilidade funcional, identificou-se desigualdade entre a burocracia federal e a burocracia municipal. No exame das percepções acerca dos conflitos entre políticos e burocratas, tal característica emerge novamente. No que tange às fontes do conflito, a constituição foi marcada por um legado de embates técnico-políticos, em torno de diferentes propostas para a política social, enquanto no caso do Município de Montes Claros a natureza dos conflitos remete a orientação clientelista para os PTCs pré-existentes, com cotas de benefícios para vereadores (entrevistas 32 e 34, 2015) e práticas patrimonialistas, pois havia uma cota de cadastradores indicados por vereadores (entrevista 34, 2015).

Como consequência, o problema em relação a política e administração possui características pré-Serviço Civil, cuja reversão das cotas nos benefícios e na ocupação de função pública demandaram o fortalecimento político do responsável pelo *Bolsa Família* no Município. Os indícios de empoderamento são: a indicação de um técnico-político sem filiação partidária, mas com experiência em consultorias para políticas federais na área de agricultura familiar, para o cargo de gestor do *Bolsa Família* junto ao MDS; além da sanção do Prefeito à proposta da adoção de uma secretaria matricial para a Política Social no Município (entrevista 31, 2015). Além disso, o gestor do PBF possuía atribuições políticas, pois essa função demanda a interação com secretários estaduais e de outros municípios.

A partir dessas medidas, foi possível ao burocrata articulador montar uma equipe com profissionais da área de assistência social, saúde e educação (entrevistas 31, 32 e 33, 2015). Assim, durante os quatro anos de mandato, foi possível iniciar a implementação com uma equipe de trabalho não partidária, que foi paulatinamente insulada da influência clientelista. No discurso do Burocrata Articulador, destaca-se a conjuntura favorável a ampliação do mercado



de trabalho e a profissionalização da assistência social: “tinha-se a ideia de que se estava em um momento histórico de substituir a assistência social clientelista, baseada na filantropia, no favor, por uma baseada nos direitos e na administração racional” (entrevista 31, 2015).

Em compensação, esse Secretário Municipal ampliou a comunicação com os políticos locais, utilizando estratégia de “portas abertas aos vereadores”, isto é, pronto atendimento à solicitação de reuniões e respostas a requisições oficiais (entrevista 31, 2015).

Com a consolidação de uma estrutura burocrática, o burocrata articulador pode conceder autonomia aos coordenadores municipais do Bolsa Família e dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS). Como consequência, os coordenadores assumiram funções políticas junto à burocracia municipal; especificamente, esses atores receberam a autonomia para articular com as burocracias das secretarias de saúde e educação ações para o aprimoramento da focalização e da gestão de condicionalidades (entrevistas 32 e 33, 2015).

A despeito dos diferentes pontos de partida e das descontinuidades observadas na burocracia municipal, há regularidades no padrão de insulamento das organizações burocráticas de ambos os níveis governamentais: iniciadas por decisão do político eleito; com a formação de equipes técnicas o insulamento é fortalecido, como consequência o relacionamento com políticos eleitos se restringe ao topo hierárquico; como terceiro desdobramento, os atores se tornam técnico-políticos, cujo principal campo de negociação é com as burocracias de outros Ministérios e Secretarias. Ou seja, o insulamento não elimina a política do PTC, ele apenas altera o seu principal sentido, deslocando-a do campo partidário para o campo burocrático. No entanto, em nível municipal, a alternância partidária possibilita que as decisões dos políticos suplantem o empoderamento da burocracia.

### 3) Utilização dos Instrumentos de Implementação:

Na percepção da burocracia do governo federal, nos anos iniciais do *Bolsa Família*, 2004 e 2005, a principal dificuldade para definição de uma matriz de responsabilidade federativa estava na ausência de instrumentos de incentivo ao aprimoramento da gestão, pois não havia um instrumento de incentivo ou compensação financeira pelo trabalho dos municípios nas operações de cadastramento. Ademais, o Cadastro Único era um instrumento incipiente, sem dotação orçamentária e com formato ainda inadequado a um único PTC (entrevistas 24 e 25, 2014).



Durante o biênio inicial, os principais recursos à disposição do MDS eram: a autonomia política concedida pela Presidência da República, que permitia ao órgão operar de maneira insulada em relação a interesses partidários; autonomia para escolha do critério de recrutamento e recursos orçamentários oriundos do Fundo de Combate à pobreza. Assim, a escassez de recursos compensatórios da ação subnacional limitava o alcance “do pacto nacional”.

Ademais, durante o período inicial, a utilização do Cadastro Único esteve sujeita a limitações, tanto para o MDS, quanto para os municípios, pois ambos não possuíam acesso a base de dados do cadastro. Desse modo, a fragilidade no sistema de cadastramento estabelecia um campo fértil para problemas de focalização.

Na percepção de burocratas que estiveram na “primeira geração” do MDS, a ausência de instrumentos de incentivo à gestão e as dificuldades de monitoramento potencializavam as distorções e discricionariedades nas operações de cadastramento pelas prefeituras<sup>19</sup>; com a transferência da posse da base de dados, as primeiras estimativas do MDS mostraram que 2/3 da base eram compostos por cadastro duplicados. A avaliação dos problemas na base motivou, em 2005, uma solicitação junto ao Ministro Chefe da CGU para que fosse incluída na fiscalização dos municípios a utilização dos recursos destinados ao *Bolsa Família* (entrevistas 26 e 27, 2014).

Os problemas enfrentados durante os anos iniciais do PBF introduziram uma lógica pragmática na burocracia do MDS, que privilegia soluções regulamentadoras e dificulta o experimentalismo e a busca por inovação (entrevistado 27, 2014).

No entanto, o corpo técnico-político que adensou o MDS teve uma atuação importante, sobretudo para fortalecimento do conteúdo regulatório do PBF e do SUAS, o qual foi desenvolvido em conjunto com a matriz de atribuição federativa com recursos para incentivo a gestão municipal. Desse modo, o empoderamento do MDS se coloca como uma condição

---

<sup>19</sup> Amélia Cohn analisou 1375 cartas endereçadas ao Presidente Lula no período 2004 a 2006, com relatos de problemas e agradecimento relativos ao PBF. No que tange à descentralização do programa, a pesquisa reúne material que relata problemas nas solicitações de esclarecimentos realizados pelas famílias não selecionadas, com casos que demonstram que o contato direto com o MDS propiciava resposta mais rápida do que aquelas efetivadas através da estrutura municipal. Ademais, as cartas relatam casos em que os Agentes Comunitários do *Programa Saúde da Família* adotavam discursos e critérios partidários para indicar as famílias para o cadastramento, situação que compromete a estratégia de busca ativa e os índices de focalização; especificamente, tende a ampliar os erros de exclusão (Cohn, 2012:131-137).



**10º ENCONTRO** CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:  
MEMÓRIA E FUTURO  
Associação Brasileira de Ciência Política  
Belo Horizonte  
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

necessária, porém não suficiente, no que tange a coordenação intergovernamental, uma vez que até 2005 não havia as condições mínimas para o desenvolvimento dessa coordenação.

A importância do mecanismo de incentivo consiste na sua associação a parâmetros de gestão, que permitem utilização como instrumentos para induzir e coordenar as relações federativas. Nesse sentido, a partir da introdução do Termo de Adesão em 2005<sup>20</sup>, a burocracia do MDS conseguiu organizar um processo nacional de atualização cadastral, visando corrigir os problemas identificados na primeira estimativa. Simultaneamente ao movimento de renovação da base de dados, ocorreram teste do novo software de cadastramento, que permitia visualização da base de dados pelos municípios; além dos instrumentos de comunicação intergovernamental e agenda de capacitação técnica.

A partir do movimento iniciado em 2005, os termos de adesão individuais foram organizados de forma sistêmica, assim, a regra de repasses seguiu uma trajetória incremental, que culminou na criação do Índice de Gestão Descentralizada, o qual associa o repasse à eficiência dos dados cadastrais ao cumprimento das condicionalidades.

No entanto, a burocracia do Ministério tinha expectativa de que a expansão da incorporação de beneficiários tornasse mais evidente o problema da insuficiente oferta dos serviços de educação e saúde. Por isso, o tema da condicionalidade esteve presente nas discussões com os entes governamentais e foi parametrizado no IGD. Como consequência, as capacitações do MDS incorporaram atividades de sensibilização acerca da importância do acompanhamento das condicionalidades.

No campo intragovernamental, a burocracia do MDS se articulou com a burocracia de Ministérios que propiciaram o acesso a recursos de inteligência e financeiros. Na área de inteligência, destaca-se a atuação conjunta com o IBGE visando a redefinição do questionário aplicado no Cadastro Único, enquanto o segundo expressa as negociações com o Ministério do Planejamento para utilização de recursos orçamentários em incentivo a gestão do programa em nível local.

No tema dos instrumentos de implementação do Bolsa Família, há uma preocupação com a fragmentação dos mecanismos relativos ao PBF e ao SUAS, em que pese o diagnóstico

---

<sup>20</sup> Segundo Lício *et alii* (2011:466) o termo de adesão foi regido pela portaria do MDS n.246 de 2005.



**10º ENCONTRO** CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:  
MEMÓRIA E FUTURO  
Associação Brasileira de Ciência Política  
Belo Horizonte  
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

do Censo SUAS revelar que 60% do cadastramento é feito em unidades do CRAS, resultado de arranjos em que o cadastramento ocorre dentro dessas unidades, sem utilização de pessoal da Assistência Social (Entrevista 28, 2014).

Ademais, apesar da transferência da posse da base de dados do CadÚnico para o MDS, a Caixa Econômica ainda atua de maneira discricionária sobre esse mecanismo; como consequência, algumas intervenções desse órgão comprometeram a eficiência do Cadastro como instrumento de coordenação federativa. Os efeitos negativos estão relacionados com a introdução de mudanças no questionário do Cadastro, tendo em vista a ampliação da sua utilização em novos programas sociais<sup>21</sup>, sem a articulação com o MDS; conseqüentemente, os agentes cadastrais começaram a atuar com instrumentos para identificação de público específico sem a devida comunicação prévia e capacitação (entrevistada 28, 2014).

Considerando o CadÚnico como um senso da população pobre, o acesso a base de dados é um recurso com potencial político importante, que, pelo interesse despertado, demanda investimento próprio para captação das informações, além da restrição ao acesso para o desenvolvimento de ações complementares ao programa.

Em síntese, na perspectiva da burocracia do MDS, as articulações com demais Ministérios e Agências Federais foram desenvolvidas com a finalidade de ampliar os recursos administrativos, técnicos e financeiros disponíveis para a gestão do Programa de Transferência de Renda. Na percepção dos atores técnico-políticos do Ministério do Desenvolvimento Social, o controle ao acesso de recursos financeiros e administrativos constituía condição primordial para coordenar as relações federativas do PBF, pois constituía uma estratégia de indução dos entes subnacionais.

Assim, as narrativas acerca da aplicação de recursos na dimensão federativa são elementos empíricos que reforçam a abordagem de coordenação (Bichir, 2011; Franzese e Abrúcio, 2013), uma vez que a estratégia do Ministério do Desenvolvimento Social é fornecer elementos que favoreçam a gestão municipal do *Bolsa Família*, especificamente na administração do Cadastro Único e dos Centros de Referência da Assistência Social. Ou seja, a busca por expansão de recursos do MDS não pode ser explicada pela abordagem *Public*

---

<sup>21</sup> No final do segundo mandato do Presidente Lula foram criados novos programas sociais, dentre os quais se destacam os programas “Minha Casa, Minha Vida” criado em 2009 e a Tarifa Social de Energia Elétrica de 2010.



**10º ENCONTRO** CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:  
MEMÓRIA E FUTURO  
Associação Brasileira de Ciência Política  
Belo Horizonte  
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

*Choice* (Niskanen, 1971); alternativamente, as narrativas permitem explicar o empoderamento através de duas vias teóricas: primeiro, como uma forma de aprofundar o insulamento burocrático (Nunes, 1997), tendo em vista a prioridade do programa na agenda governamental; segundo, como uma etapa no processo de consolidação de uma política pública implementada através da coordenação federativa, em que o governo federal associa a transferência de recursos a ampliação da capacidade de gestão dos municípios, ao mesmo tempo em que preserva o controle a utilização dos recursos e restringe o acesso ao processo decisório (May, 1995; Falletti, 2005). O trecho abaixo ilustra a orientação voltada aos municípios:

Agora os municípios são muito importantes, são os grandes protagonistas, por exemplo, toda construção do cadastro, do formulário, do sistema de implantação, a gente contou com um grupo de municípios colaboradores, que vinham para Brasília desenhar o formulário com a gente, palpitavam, a própria construção do sistema idem. Foi um processo com ampla participação dos municípios, porque não adianta fazer sem ele, não funciona, não tem como... Primeiro a gente tem que ter um olhar para as capitais e para as metrópoles, primeiro porque as capitais e as metrópoles têm uma capacidade de chegar muito mais fácil, então Fortaleza e Curitiba sempre participaram muito! Não tem dificuldade nenhuma de se fazer ouvir e outros municípios. (Entrevistada 25, São Paulo, 01.08.2014)

Em nível municipal, os principais recursos eram: transferências financeiras do IGD; recursos orçamentários próprios; nomeação e designação de funcionários; empoderamento do secretário municipal pelo prefeito, isto é, do Burocrata Articulador (BA).

Considerando o nível municipal, o primeiro recurso a ser considerado é a autonomia e o poder de atuação política concedido ao BA. O empoderamento político é importante, pois ele se configura como condição inicial para a utilização de todos os demais recursos, tendo em vista a cadeia de responsabilidade democrática.

A partir do empoderamento político, o Secretário Municipal possui condições de atuar como burocrata articulador, pois ele pode utilizar os espaços designados para a interlocução intra e intergovernamental. Além disso, permite melhor utilização do sistema de livre indicação para compor equipes de trabalho, através do recrutamento de técnicos regionais. Por fim, a concessão de autonomia política permite uma postura inovadora frente a estrutura organizacional da Secretaria Municipal.





**10º ENCONTRO** CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:  
MEMÓRIA E FUTURO  
Associação Brasileira de Ciência Política  
Belo Horizonte  
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

Para composição das equipes de trabalho, destaca-se a possibilidade de utilizar o recrutamento de *outsiders* para contratar recém-formados em Serviço Social<sup>22</sup>, Psicologia e Pedagogia junto às universidades do Município<sup>23</sup>; além disso, o burocrata articulador conseguiu incorporar funcionários com perfil técnico concursados às Secretárias Municipais de Educação e Assistência Social. Em ambos os casos, a autonomia para composição das equipes de trabalho foi utilizada com o intuito de constituir um corpo burocrático com conhecimento nas principais áreas temáticas da política social. Ao mesmo tempo, a estrutura matricial da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social favoreceu a atuação articulada das equipes responsáveis pela Assistência Social e pelo *Programa Bolsa Família*, pois o planejamento era desenvolvido considerando uma equipe multidisciplinar, com atribuições para atividades de assistências, gestão das condicionalidades e execução das atividades cadastrais.

Considerando a equipe multidisciplinar da Secretaria, dois gestores foram designados para efetivar as ações de cadastramento, através da mobilização de equipes de trabalhos próprias e da delegação para negociar o desenvolvimento de ações conjuntas com as Secretarias Municipais e demais órgãos públicos. Dentro desse princípio, foi efetivada a atualização cadastral do município em 2005; seguindo orientação do Ministério do Desenvolvimento Social, a Secretaria Municipal de Política Social mobilizou a base do Cadastro Único, as matrículas das escolas particulares da região e informações do funcionalismo público municipal e da Polícia Militar para identificar beneficiários em situação irregular.

As articulações para promoção desse ajuste envolveram negociações com autoridades do Ministério Público Estadual, especificamente, no âmbito da atualização cadastral foi realizada uma auditoria dos dados do Cadastro Único:

Então nós fizemos uma parceria com o Ministério Público estadual, então foi feita uma parceria para fazer uma checagem, além disso, o Prefeito era de oposição, então tinha essa motivação de limpar um pouco a área... O promotor propôs vários cruzamentos, por exemplo: fez cruzamento com parente de vereador, parentes de funcionários prefeitura, cidadãos que tinham carros registrados no Detran. Ele conseguiu fazer vários cruzamentos e conseguimos identificar várias irregularidades (Entrevistado 31, 2015)

<sup>22</sup> Através da utilização de utilização de cargo em comissão e adoção de contratos temporários de trabalho.

<sup>23</sup> Especificamente, Faculdades Santo Agostinho e Universidade Estadual de Montes Claros.



**10º ENCONTRO** CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:  
MEMÓRIA E FUTURO  
Associação Brasileira de Ciência Política

Belo Horizonte  
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

Como resultado, foram identificadas aproximadamente 3.000 famílias em situação irregular (entrevistas 32 e 33, 2015). Após esse diagnóstico, a Secretaria de Política Social desenvolvia comunicação com as famílias para delinear ações de desligamento do *Bolsa Família*. Para além dessa ação momentânea, de grande escala, a demanda do MDS por atualização da base engendrou uma cultura de auditoria do Cadastro, procedimentos de cruzamentos de dados escolares e do funcionalismo periódicos, visando diminuir os erros de inclusão.

Em outra frente, houve um plano estratégico de busca ativa de beneficiários e diminuição dos erros de exclusão, viabilizado pela autonomia operacional da equipe de trabalho em conjunto com os recursos financeiros do Índice de Gestão Descentralizada (IGD), do IGD-SUAS, de repasses estaduais fundo a fundo para incentivo do desenvolvimento da assistência social e de recursos próprios; por fim, houve os recursos de um fundo municipal da assistência social (MUNIC, 2005). Nessa frente, a atuação do BA se restringe a definição de prioridades, com a delegação de autoridade para os gestores em nível médio. A partir dessa divisão de tarefas, as principais ações contempladas por esse plano foram: adoção de equipes de cadastramento volante; utilização dos Agentes Comunitários do *Programa de Saúde da Família* (PSF) para identificação de famílias em extrema pobreza<sup>24</sup>; e orientação para que os funcionários responsáveis pelas matrículas escolares sugerissem que famílias com perfil de beneficiárias procurassem as unidades de cadastramento<sup>25</sup>.

As ações com equipes volantes demandaram o estabelecimento de abonos e folgas como forma de compensação à participação, tendo em vista que essas atividades demandavam rotinas de trabalho estendida e atuação em finais de semana, enquanto as negociações envolvendo as Secretarias de Saúde e Educação foram formalizadas. No primeiro caso, extrapolaram o nível gerencial, demandando a participação dos Secretários Municipais, o que resultou na cessão de um funcionário da Política Social para a Saúde, designado para acompanhamento das condicionalidades. Como contrapartida, os agentes comunitários de saúde foram formalmente orientados a localizarem e encaminharem as famílias pobres ao CRAS. Já no âmbito da educação, as negociações envolveram apenas gestores, contudo, em ambos os casos, as

---

<sup>24</sup> Buscando manter um princípio de ação conjunta, os termos do acordo previam a realização de reuniões bimestrais para o alinhamento da ação do PSF com os objetivos do Bolsa Família.

<sup>25</sup> Funcionários da rede de ensino municipal.



**10º ENCONTRO** CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:  
MEMÓRIA E FUTURO  
Associação Brasileira de Ciência Política  
Belo Horizonte  
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

formações em comum dos gestores, bem como as experiências profissionais prévias, criaram condições propícias para o início das negociações (entrevistas 32, 33 e 34, 2015).

Por fim, destaca-se a integração entre os recursos do SUAS e do *Bolsa Família*, uma vez que os dez Centros de Referência Assistência Social construídos no período de 2004 a 2008 contemplam unidades do Cadastro Único; além disso, a base de dados do cadastro é utilizada para definição das ações sociais assistenciais. Ademais, na implementação dos CRAS, foi definido que uma das unidades ficaria em zona rural, com objetivo de dar maior especificidade para as ações de busca ativa.

A interpretação das narrativas dessa subseção é o fruto da triangulação do conteúdo das entrevistas com as evidências qualitativas das MUNICs 2005 e 2009 acerca dos recursos humanos e da regulamentação da Assistência Social em Montes Claros, com os dados relativos de atualização cadastral apresentados por Mota (2012:88) e com os dados da Tabela 3 desta tese.

As evidências qualitativas e quantitativas demonstram que a atuação do burocrata articulador contribuiu para a ampliação da qualificação da estrutura de pessoal da Secretaria Municipal de Política Social, bem como possibilitou a regulamentação da assistência social, pois os dados da MUNIC de 2005 demonstram o predomínio de funcionários com nível superior e com formação nas áreas de Serviço Social, Psicologia e Pedagogia. Além disso, resultados relativos a cobertura e atualização cadastral demonstram tendências semelhantes, pois no biênio 2005-2006 o índice de atualização cadastral se manteve em 1,00 e o PBF incorporou 4.515 novas famílias; no entanto, durante o biênio 2007-2008, o índice registrado é de 0,8 e a cobertura municipal diminuiu em 1.422 famílias em 2007 e em 1.791 famílias no ano de 2008. Já no início da nova gestão e com a troca de toda equipe da Secretaria, o índice caiu para 0,69 e a cobertura em 1.234 famílias.

A partir da retomada desses dados, é possível discutir os efeitos das ações de focalização pela exclusão de famílias sem o perfil do Bolsa Família. Considerando que a redução do número de benefícios a partir de 2006 está associada a diminuição da cota municipal<sup>26</sup>, as ações focadas nos erros de inclusão são eficientes, ainda que marginalmente, para amenizar os efeitos redução

---

<sup>26</sup> Número de benefícios municipal definido a partir das estimativas de pobreza para o município (Barros *et alii*, 2008).



**10º ENCONTRO** CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:  
MEMÓRIA E FUTURO  
Associação Brasileira de Ciência Política  
Belo Horizonte  
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

do montante de famílias beneficiadas. Ou seja, em um cenário de redução do número de bolsas, o ajuste na focalização prévia contribui para diminuir os efeitos sobre a população com perfil para o programa. Neste contexto, em uma análise complementar, a efetividade das ações para diminuição da subcobertura no ano de 2005 produziria sinergia em relação a estratégia voltada aos erros de inclusão.

Em síntese, as percepções dos atores dos diferentes níveis governamentais apontam a ação do gestor municipal do Bolsa Família como efetiva; nesse sentido, esta tese apresenta resultados alinhados à pesquisa de Cho *et alii* (2005), que analisou a percepção acerca da efetividade da atuação do burocrata articulador, considerando os atores locais. No entanto, a conclusão substantiva desta subseção é que a atuação da burocracia articuladora possui um grau de autonomia em relação à regulamentação federal, assim, o BA utiliza recursos do governo federal e próprios para negociar e definir ações que são efetivas para o PBF.

#### 4) Relações Intergovernamentais:

Dentre as conclusões da subseção anterior, argumentou-se que a expansão do acesso a recursos administrativos da burocracia do MDS estava orientada para a implementação do PTC. Nesta subseção, destinada às relações intergovernamentais, retoma-se essa concepção, ressaltando evidências adicionais que reforçam a interpretação da coordenação como uma variação do padrão federativos centralizado, em que o governo federal busca controlar o processo decisório.

Em que pese a mudança de geração na burocracia, o discurso acerca da necessidade de fortalecer a capacidade de gestão local é recorrente, sobretudo para os atores técnico-políticos responsáveis pelo Cadastro Único. As narrativas dos atores da primeira geração destacavam a necessidade de organizar Seminários de Nacionais de Capacitação, além da necessidade de compartilhamento da base de dados. Para os membros da segunda geração, a ampliação da capacidade de gestão local demandaria investimentos além da capacitação, através da efetivação de mecanismos financeiros de incentivo à gestão; por fim, a terceira geração possui as mesmas orientações da segunda geração, mas busca consolidar um papel mais efetivo para a atuação dos estados como agentes de coordenação. Outro elemento narrativo em comum diz respeito ao papel da Caixa Econômica Federal, agente operador do Cadastro Único, percebido como um agente que concentra muito poder junto ao governo federal, por isso, atua com alto



**10º ENCONTRO** CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:  
MEMÓRIA E FUTURO  
Associação Brasileira de Ciência Política  
Belo Horizonte  
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

padrão de discricionariedade na definição do sistema, fato que em diferentes momentos ampliou as dificuldades nas relações entre MDS e gestores municipais (Entrevistas 24 a 28, 2014).

Não por acaso, a terceira geração concentra-se em questões relativas ao papel dos governos estaduais, uma vez que a abordagem desse tema suscitou a percepção negativa na maioria dos agentes envolvidos na implementação do *Bolsa Família* em Montes Claros, excetuando o Burocrata Articulador. A concepção predominante está amparada na experiência de interação protocolar, em que os representantes do governo do estado se limitavam a oferecer uma capacitação, sem sinalizar qualquer capacidade de envolvimento com as questões apresentadas pelos representantes municipais (entrevistas 32 a 34, 2015). A única percepção distinta, em relação à atuação estadual, foi a do burocrata articulador; no entanto, nesse ponto, seu julgamento esteve mais orientado pelo cumprimento do estado no repasse dos recursos relativos a complementação financeira do SUAS (Entrevista 31, 2015).

No que tange as relações verticais, a burocracia de Montes Claros percebia no MDS uma instituição disposta a contribuir para as ações locais, ainda que a relação não fosse próxima e cotidiana, os contatos nos eventos de capacitação e diante de dúvidas foram reportados como positivos pelos atores municipais (entrevistas 32 a 34, 2015). Na percepção do Burocrata Articulador, a identificação entre os profissionais da assistência social facilitava a coordenação, a ponto de torna-la mais simples que as relações horizontais:

Era mais difícil a articulação horizontal do que a vertical, por incrível que possa parecer, dentro da assistência havia uma partilha de objetivos entre os três níveis governamentais, no âmbito horizontal havia uma dificuldade de interpretação, nesse período o pessoal tinha dificuldade de compreender essa mudança qualitativa e o Bolsa Família estava inserido nesse processo todo, então sempre demanda um esforço entre as secretarias (Entrevistado 31, 2015)

Segundo esse entrevistado, a dificuldade na articulação intersetorial pode ser explicado por dois fatores: em primeiro lugar, a autonomia dos setores de educação e saúde, cuja regulamentação possui maior maturidade em relação a assistência social; o segundo fator se refere a dimensão secundária que o Bolsa Família desempenha junto as Secretarias de Saúde e Educação.

Por fim, tendo em vista a efetivação da coordenação, que depende da decodificação da regulamentação do MDS em estratégias municipais, o burocrata articulador de Montes Claros



**10º ENCONTRO** CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:  
MEMÓRIA E FUTURO  
Associação Brasileira de Ciência Política  
Belo Horizonte  
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

atribui grande importância ao Conselho de Gestores Municipais (COGEMAS), que possibilitava a discussão e a interpretação conjunta das normas operacionais do SUAS e do PBF, dada a utilização de termos e metodologias muito novas. Por outro lado, o ator reconhece que a participação de representantes do governo federal, que decidiam a alocação dos recursos para os municípios, possibilitava ao Ministério coordenar as ações dos municípios.

### **COMPARAÇÃO E CONCLUSÕES GERAIS:**

A partir da técnica QCA (Ragin, 2004), a comparação possibilitou a formulação de explicações causais. Neste artigo, a investigação foi direcionada à identificação de elementos diferenciais na ação da burocracia articuladora brasileira em relação ao seu correlato mexicano. Assim, o conteúdo das entrevistas foi analisado a partir de quatro temas caros a relação entre burocracia e implementação de políticas públicas. Nesse exercício, as singularidades encontradas foram tomadas como potenciais causas suficientes para a explicação na diminuição dos erros de exclusão.

Assim, as conclusões a seguir resultam da aplicação dessa metodologia para definição de uma resposta à pergunta de pesquisa: como a burocracia articuladora interfere nos graus de focalização dos Programas de Transferência de Renda? A qual consiste em uma variação da pergunta inicial pesquisa. Essa alteração encontra respaldo nas estimativas da diferença na focalização, expressa nos erros de exclusão, assim, a partir dos diferentes resultados foi possível direcionar a análise para os fatores diferenciais no caso, os quais ajudam a explicar as estimativas.

Adicionalmente, a investigação dessas atividades contribui para o refinamento da categoria analítica Burocrata Articulador, através do mapeamento de atividades inseridas na cadeia de implementação interburocrática, tendo em vista a análise da potencial influência sobre os resultados de focalização.

A primeira categoria avaliada em ambos os casos foi a estabilidade funcional, que permite a abordagem do insulamento burocrático e da estrutura do Serviço Público em ambos os países. Em comum, as narrativas permitem a identificação de um padrão de insulamento das burocracias dos órgãos federais responsáveis pelos PTC, iniciado por decisão do Chefe do Poder Executivo, mas que obteve ampliação a partir da atuação das burocracias das agências federais, como decorrência do conhecimento técnico e do *know how* requeridos para alcançar e



**10º ENCONTRO** CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:  
MEMÓRIA E FUTURO  
Associação Brasileira de Ciência Política  
Belo Horizonte  
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

manter a efetividade dos programas em escala nacional. Adicionalmente, a triangulação das narrativas com dados acerca do emprego público possibilitou a identificação de maior rotatividade no cargo de burocrata articulador, posto em que a estabilidade é inferior ao período de mandato do chefe do poder executivo.

Dessa forma, a existência de padrões representa uma tendência com potencial importante para pesquisas futuras acerca da difusão internacional de PTCs; além disso, a estabilidade é uma medida que ajuda na identificação do empoderamento das burocracias responsáveis por Políticas de Transferência, a qual favorece a atuação regulamentadora da burocracia federal. No entanto, a presença padronizada em ambos os casos não permite inferir a existência de relação com a diferença nas estimativas de erro de exclusão, assim, para o presente estudo a estabilidade funcional não se apresenta como condição explicativa suficiente.

O conteúdo acerca do conflito em política e burocracia revela padrões e singularidades. Como elemento padronizado, identificou-se a preocupação com a possibilidade de utilização clientelista dos programas. Por isso, ambas as cadeias de implementação dos PTCs definiram formas centralizadas de relações federativas, ambas baseadas em agências do governo federal insuladas em relação a interesses partidários. A análise dos processos históricos de ambos os programas demonstrou que tais estruturas resultam de processos intencionais e deliberados pelos atores que compuseram a Alta Direção das agências responsáveis pelos programas de transferência. Tais resoluções visaram fazer da centralização federativa um instrumento para neutralizar as iniciativas partidárias e clientelistas nesses programas. Ainda assim, em ambos os casos, os cargos que demandam atuação diretamente ligada ao público-alvo são muito visados por políticos eleitos, em especial representantes dos legislativos municipais, que desejam obter capitalização política com o preenchimento dessas funções. No entanto, as semelhanças limitam-se apenas a essas duas dimensões, em uma primeira aproximação geral.

Dessa forma, o conteúdo das entrevistas da burocracia mexicana demonstra que as possibilidades de negociações formais ocupam uma dimensão diminuta na ação da burocracia articuladora, pois a estrutura do *Oportunidades* limita sensivelmente essa atividade, por um lado, pela escassez de recursos, por outro, pela existência de regulamentos muito específicos, que restringem a possibilidade de discricionariedade, contendo assim as possibilidades de clientelismo e, simultaneamente, de ações inovadoras. Ou seja, a extensão e o grau de detalhamento das regras de operação fazem que a BA mexicana concentre seus esforços na



**10º ENCONTRO** CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:  
MEMÓRIA E FUTURO  
Associação Brasileira de Ciência Política  
Belo Horizonte  
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

gestão de procedimentos e dos resultados primários da implementação. Simultaneamente, sua atuação no Comitê Técnico Estadual caracteriza-se pela fiscalização, em detrimento da possibilidade de atuar na construção de estratégias coordenada com os estados. Em suma, a despeito de reconhecer que a função possui natureza técnico-política, a regulamentação restringe a atuação à dimensão técnica.

Já as narrativas acerca da burocracia articuladora brasileira revelam que o espaço para atuação política é mais reconhecido, uma vez que o cargo é ocupado por um indicado do Executivo municipal, ao qual o BA responde diretamente. No entanto, tal reconhecimento não implica concessão de autonomia irrestrita; de fato a regulamentação que o MDS produz para o *Bolsa Família* é intensa e provém de duas fontes: SENARC e SNAS. Dessa forma, esses elementos buscam induzir os municípios a indicarem técnicos da área de assistência social para o posto de articulador. Adicionalmente, cumpre ressaltar que o Gestor do PBF (BA) indicado pelos municípios não possui acesso ao processo de produção das normas, ademais a autonomia do BA cobre apenas a definição das estratégias de cadastramento. Ou seja, há uma divisão de trabalho entre os atores técnico-políticos do governo federal e do governo municipal, na qual o primeiro grupo controla e define as regras, mas confere alguma autonomia e desenvolve instrumentos para aprimoramento da capacidade de gestão municipal.

Em suma, na análise da categoria “políticos e burocratas”, a concessão de autonomia ao BA surge como uma causa necessária, tendo em vista que essa característica é exclusiva do caso brasileiro. Desde a década de 1980, diferentes abordagens conceituais buscaram expressar a justaposição entre política e burocracia; no exercício de definição de categorias híbridas (Aberbach, Putnan e Rockman, 1981; Lindblom, 1980), foram contempladas as possibilidades de sobreposição da burocracia sobre a política e vice-versa.

Nesses termos, é possível analisar o Programa de Transferência mexicano como um caso extremo, no qual a cadeia de implementação foi estruturada para que a regulamentação alcançasse todos os processos do Programa, de tal forma que a ação política fosse substituída pelo comportamento burocrático orientado por procedimentos universais. No entanto, essa estruturação rígida limita a atuação da burocracia articuladora, sobretudo no potencial de negociação desse ator para a solução de fragilidades do *Oportunidades*, em específico, na gestão das condicionalidades. Enquanto no caso do Bolsa Família, a concessão de autonomia,





**10º ENCONTRO** CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:  
MEMÓRIA E FUTURO  
Associação Brasileira de Ciência Política  
Belo Horizonte  
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

ainda que relativa, permite que o programa se beneficie das negociações desenvolvidas pelos gestores municipais.

Por fim, cumpre avaliar o alcance da dimensão partidária da política, tendo em vista sua potencial influência sobre a atuação da burocracia articuladora. Em ambos os casos analisados as evidências empíricas sustentam que os políticos eleitos possuíam fortes restrições para a não adesão aos PTCs federais, pois os custos políticos relacionados a não expansão desses programas é bastante elevado. Assim no âmbito intergovernamental, isto é, o fato de atuar para um partido de oposição em relação ao governo federal não se revela como um elemento que influencie a atuação do burocrata articulador. No entanto, o caso brasileiro suscita questões instigantes, pois a relação de oposição em nível federal pode não se sustentar em nível local, tendo em vista o desenvolvimento de aliança para o governo municipal que subverte a lógica do governo federal, especificamente, a formação de uma prefeitura de centro-esquerda capitaneada pelo PPS em Montes Claros. Além disso, a relação de oposição que possui efeitos potenciais sobre a articulação burocrática se desenvolve entre os partidos em nível municipal, posto que a ascensão de um governo de oposição pode gerar uma descontinuidade na formação do corpo técnico responsável pelo Bolsa Família. No entanto, cabe ressaltar que esse aspecto da política local, bem como, sua influência sobre a atuação do burocrata articulador é um tema que depende de avaliações centradas na comparação entre diferentes municípios brasileiros.

O exame da categoria “utilização de instrumentos de implementação” comporta duas discussões, a primeira, relativa aos recursos mobilizados para articulação, com a indicação dos significados e fontes; a segunda diz respeito as formas de acesso e aplicação dos instrumentos de implementação.

No *Oportunidades*, a estrutura organizacional e o padrão de relações federativas são centralizados na *Coordinación Nacional*; desse modo, as regras de operações anuais representam o principal instrumento de implementação do PTC mexicano. Na dimensão organizacional, a regulamentação é decisiva para a definição das prioridades e dos indicadores de gestão; para a finalidade dessa tese, destacam-se as metas relativas a aplicação de questionários, cobertura do programa e monitoramento das condicionalidades. Em que pese a adequação desse instrumento à lógica de *compliance* em âmbito intraorganizacional e a sua utilização como instrumento de defesa da burocracia frente a pressão política, as características



**10º ENCONTRO** CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:  
MEMÓRIA E FUTURO  
Associação Brasileira de Ciência Política  
Belo Horizonte  
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

punitivas limitam as possibilidades de coordenação federativa, sobretudo para o desenvolvimento de políticas de ampliação dos serviços de saúde e educação.

No Brasil, a regulamentação produzida pelo MDS, os recursos do IGD e do IGD-SUAS e a autonomia na definição das estratégias de cadastramento são importantes instrumentos de implementação oferecidos pelo governo federal. No entanto, o aporte de recursos municipais e o empenho para promover a sensibilização em relação aos objetivos do programa são os principais instrumentos utilizados pela Burocracia Articuladora.

Considerando a burocracia articuladora brasileira, o acesso aos incentivos financeiros do governo federal e a sensibilização das equipes de trabalho são recursos que dependem diretamente da atuação da BA; dessa forma, constituem características diferenciais, uma vez que a acessibilidade aos demais recursos citados é dependente da decisão da Alta Direção do MDS e do Chefe do Executivo Municipal. Logo, em comparação com a função articuladora no México, o gestor do PTC brasileiro possui um componente de ampliação do poder endógeno, no entanto, de alcance mais restrito em relação aos recursos cujo acesso é mediado pelo processo político.

Além das questões relativas ao acesso dos recursos federais e municipais, é necessário ressaltar a sua utilização, em especial, as possibilidades de aprimoramento da focalização a partir desses recursos. Nesse ponto, o estudo de caso brasileiro identificou aplicações voltadas à promoção de ações intersetoriais e à ampliação dos equipamentos disponíveis para as equipes de linha de frente. Ambas as ações estiveram inseridas em uma estratégia voltada à diminuição da subcobertura, através de um acordo para ampliação do contingente envolvido, definição de pontos de cadastramento e a adoção de deslocamento de equipes para a localização do público-alvo.

Desse modo, a forma de acesso e, sobretudo, a utilização dos instrumentos de implementação configuram elementos diferenciais, os quais se configuram com potenciais causas suficientes na explicação dos resultados de focalização.

O exame da categoria “relações intergovernamentais” agrega todos os elementos discutidos anteriormente. Ainda assim, cumpre analisar como o ajuste das atribuições constitucionais aos objetivos dos programas implica diferentes papéis para as burocracias articuladoras.



**10º ENCONTRO** CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:  
MEMÓRIA E FUTURO  
Associação Brasileira de Ciência Política  
Belo Horizonte  
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

No caso do *Oportunidades*, a regulamentação do programa centralizou todo seu processo operacional, entretanto, as atribuições descentralizadas dos serviços de saúde e educação introduziram dimensões para relações federativas, entre o governo federal e governos estaduais. Inicialmente, a interlocução e as negociações eram realizadas diretamente pela burocracia do escritório federal da *Coordinación Nacional*, no entanto, com a difusão do PTC mexicano, tal responsabilidade foi delegada à burocracia articuladora. Essa transferência implicou revisão da regulamentação, via normas de operação, além da definição de um espaço formal para a promoção de ações conjuntas, o Comitê Técnico Estadual.

As novas normas não dotaram o burocrata articulador de recursos para negociação; além disso, elas estabeleceram mecanismos de correção associados ao governo federal; por conseguinte a capacidade de articulação da BA mexicana tornou-se bastante restrita e a possibilidade de prestação direta pelo governo federal a partir de resultados negativos resultou em incentivos a comportamentos oportunistas dos governos estaduais.

No caso brasileiro, as atribuições constitucionais relativas à assistência social e ao combate à pobreza são descentralizadas, apesar da estrutura fiscal centralizada. Dessa forma, a regulamentação do *Bolsa Família* foi desenvolvida a partir do princípio de coordenação, em que o Ministério do Desenvolvimento social centralizou o processo de regulamentação do PTC, ao mesmo tempo em que buscou definir critério, normas e atribuições para governos estaduais e municipais. Dentre essas atribuições, a gestão das equipes de cadastramento foi delegada para os governos municipais, em um primeiro momento, sem mecanismos de compensação pela nova função. No entanto, após pouco mais de um ano, um novo termo de adesão com sistema padronizado de repasses (IGD) foi introduzido.

A partir dessa nova configuração, a função de gestor municipal do programa (burocrata articulador) é introduzida. Assim, a articulação cobre as relações horizontais entre MDS e gestor municipal, em que as responsabilidades, compensações e punições estão definidas nos termos de adesão. Adicionalmente, define-se a criação de *loci* de interação entre os gestores municipais (COGEMAS), esses espaços ampliam as possibilidades de troca de experiência. Em suma, o padrão coordenador de relações federativas também se configura como uma potencial causa explicativa suficiente.



# 10º ENCONTRO

CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:  
MEMÓRIA E FUTURO

## Associação Brasileira de Ciência Política

Belo Horizonte  
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

Por fim, tendo em vista a definição de causas suficientes nas categorias “política e burocracia”, “utilização de instrumentos de implementação” e “relações intergovernamentais”, é possível estipular que apenas aquelas relativas aos instrumentos de implementação permitiram a formulação de explicações endógenas à burocracia articuladora, uma vez que todas as demais abordam explicações relacionadas a influência estrutural. Dessa forma, ainda que diminutas, as decisões autônomas da burocracia articuladora são capazes de explicar a diferença nos resultados de focalização estimados.

Através do Quadro 2 sintetiza-se os elementos diferenciais das categorias analíticas relativas à atuação da Burocracia Articuladora.

### Quadro 2: síntese da comparação e dos resultados qualitativos

Elementos explicativos do comportamento do Burocrata Articulador	
<i>Programa Oportunidades</i>	<i>Programa Bolsa Família</i>
Insulamento burocrático	Insulamento burocrático
Política e burocracia: burocratização da política	Política e burocracia: autonomia parcial
Instrumento de implementação: <i>blâime avoidance</i>	Instrumentos de implementação: aporte de recursos municipais
Relações intergovernamentais: centralização	Relações intergovernamentais: coordenação

Fonte: elaboração própria

### ANEXO: LISTA DE ENTREVISTADOS



# 10º ENCONTRO

CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:  
MEMÓRIA E FUTURO

## Associação Brasileira de Ciência Política

Belo Horizonte  
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

Categoria	Entrevistado	Função	Período no Programa
Alta Direção	Entrevistado 1	Direção de Contato para Avaliação Externa	2006-2015
	Entrevistado 2	Subdireção da Área de Avaliação Operativa	1997-2015
	Entrevistado 3	Direção de Informação Geoestatística	1997-2015
	Entrevistado 4	Direção de Análise Estatística	2014-2015
Burocracia Articuladora e Alta Direção	Entrevistado 5	Delegação Estadual do Oportunidades em Vera Cruz e	2001-2004
		Direção de Contato para Avaliação externa	2004-2009
Burocracia Intermediária	Entrevistado 6	Delegação Estadual do Oportunidades em Tabasco, Vera Cruz, Tlaxcala, Oaxaca, Zacatecas	1998-2008
Alta Direção	Entrevistado 7	Direção de Seguimento e Operação	1997-2000
Burocracia de linha de frente	Entrevistado 8	Area operativa, capacitação e supervisão das Delegações Estaduais em Tabasco, Vera Cruz, Tlaxcala, Oaxaca, Zacatecas	1998-2008
Burocracia de linha de frente	Entrevistado 9	Capacitação comunitária e supervisão da Delegação Estadual em Zacatecas	1999-2010
Alta Direção	Entrevistado 10	Coordenação Nacional do Programa Oportunidades	2000-2006
Direção Operacional	Entrevistado 11	Direção de Planejamento e Operação	2002-2015
Alta Direção e Burocracia Articuladora	Entrevistado 12	Coordenação Nacional do Programa Oportunidades	2000-2004
		Delegação Estadual em Zacatecas	2004-2011
Alta Direção	Entrevistado 13	Coordenação Nacional do Programa Oportunidades	2000-2006
Burocracia Articuladora	Entrevistado 14	Delegação Estadual do Oportunidades em Queretário e Vera Cruz	1997-2015
Burocracia de linha de frente	Entrevistado 15	Departamento de Atenção cidadã da Delegação Estadual do Oportunidades em Vera Cruz	1998-2015
Burocracia de linha de frente	Entrevistado 16	Departamento de Operações da Delegação Estadual do Oportunidades em Vera Cruz	1998-2015
Burocracia de linha de frente	Entrevistado 17	Departamento de Atenção cidadã da Delegação Estadual do Oportunidades em Vera Cruz	2002-2014
Direção Operacional	Entrevistado 18	Direção de Atenção Cidadã	2000-2014
Alta Direção	Entrevistado 19	Direção de Planejamento e Supervisão	2015
Alta Direção	Entrevistado 20	Direção de Planejamento e Supervisão	2009-2015
Direção Operacional	Entrevistado 21	Direção de Coordenação e Vinculação	2015
Alta Direção	Entrevistado 22	Secretaria Executiva MDS	2003-2005
	Entrevistado 23	Chefe de gabinete ministerial	2003-2010
Burocracia de Médio Escalão do Governo Federal	Entrevistado 24	EPPGG, Direção do CadÚnico e Secretária SENARC	2005-2010
	Entrevistado 25	EPPGG, Direção do CadÚnico e Secretária SENARC	2004-2015
	Entrevistado 26	Direção de Programas Especiais	2003-2004
	Entrevistado 27	Diretor do Cadastro Único	2003-2004
	Entrevistado 28	Diretora do Cadastro	06, 2012-At
Burocracia Articuladora	Entrevista 29	Secretaria Nacional de Assistência Social e equipe (quatro assessores)	-
	Entrevistado 30	Secretário de Avaliação e Gestão da Informação	2011-Atual
Burocracia de Médio	Entrevistado 31	Secretário Municipal de Desenvolvimento Social (Gestor do Bolsa Família)	2005-2008
Burocracia de Médio	Entrevistado 32	Coordenador Municipal do Programa Bolsa Família	2005-2008
	Entrevistado 33	Coordenadora do CRAS	2005-20008
Burocracia de Nível de Rua	Entrevistado 34	Encarregado da equipe de cadastramento	2005-2010

Fonte: Elaboração Própria