

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
Curso de Especialização em Políticas Públicas

**REFLEXÕES SOBRE A
DESCENTRALIZAÇÃO DE PROGRAMAS
SOCIAIS**

Ana Cláudia de Assis

Belo Horizonte

2009

Ana Cláudia de Assis

REFLEXÕES SOBRE A DESCENTRALIZAÇÃO DE PROGRAMAS SOCIAIS

**Trabalho de Conclusão do Curso de
Especialização em Políticas Públicas da
Universidade Federal de Minas Gerais.**

Orientadora: Mara Telles

Belo Horizonte

2009

Aos meus pais e irmãos

AGRADECIMENTOS

A minha orientadora, Prof^a. Mara Telles, pela paciência, serenidade e sensibilidade durante todo o desenvolvimento da monografia.

Aos meus amigos Lucas, Cláudia e Roberta.

“É a concretização de princípios democráticos nas instituições políticas de cada nível de governo que define seu caráter, e não a escala ou âmbito das decisões”

Marta Arretche

RESUMO

Este trabalho faz uma reflexão sobre a descentralização de programas sociais, ou seja, da transferência da gestão de recursos público do Governo Federal para seus entes federados (Estado e Município). Na qual analisa se a descentralização de programas sociais seria o suficiente para promover na sociedade civil formas de “accountability” e governança social para que seja capaz de cobrar a responsabilidade dos governos no atendimento de suas necessidades. Como também, atuaria na eliminação de comportamentos clientelistas de atores políticos e privados na utilização dos benefícios de determinado programa social, como, por exemplo, o Programa Bolsa Família, para seu uso próprio. Concluimos que para haver uma mudança de comportamentos clientelistas destes atores é necessária uma reforma das instituições políticas, principais responsáveis na transmissão de valores a sociedade civil.

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1 – INTRODUÇÃO.....	09
1.1 Justificativa.....	11
1.2 Objetivos.....	12
CAPÍTULO 2 - POLÍTICAS PÚBLICAS, POLÍTICAS SOCIAIS E PROGRAMAS SOCIAIS.....	13
2.1 Da definição à implementação de Políticas Públicas.....	13
2.2 As abordagens de análise de Políticas Públicas: “Neoinstitucionalismo”, “Análise de Estilos Políticos” e “Policy Analysis”.....	18
CAPÍTULO 3 – A DESCENTRALIZAÇÃO DE PROGRAMAS SOCIAIS.....	23
3.1 O contexto institucional Brasileiro.....	23
3.2 Reflexões sobre a descentralização de Programas Sociais.....	27
CAPÍTULO 4 – A VARIÁVEL CULTURAL NA IMPLEMENTAÇÃO DE PROGRAMAS SOCIAIS E O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA.....	32
4.1 O Clientelismo no processo de implementação de programas sociais.....	32
4.2 O caso do Programa Bolsa Família.....	34
CAPÍTULO 5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	44
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	46

REFLEXÕES SOBRE A DESCENTRALIZAÇÃO DE PROGRAMAS SOCIAIS

CAPÍTULO 1 - INTRODUÇÃO

O seguinte trabalho tem como objeto de reflexão a descentralização de programas sociais elaborados e financiados pelo Governo Federal e executados por seus entes federados (Estados e Municípios). Por descentralização entendemos pela transferência da decisão de como alocar recursos públicos do “centro” para outras entidades específicas, como por exemplo, os municípios. Ou seja, o Governo Federal faz uma parceria com os Governos Municipais compartilhando a gestão de programas sociais – “gestão compartilhada”. A parceria que analisaremos fica de responsabilidade do Governo Federal elaborar (formular), monitorar e avaliar, enquanto que os governos municipais de implementar e executar. Para exemplificar esta gestão descentralizada analisaremos o caso do Programa Bolsa Família (PBF) que é um programa social do Governo Federal executado pelos municípios. Pretende-se fazer uma reflexão de como esta forma descentralizada de gestão de programas sociais esta ou não ligada ao anulamento de comportamentos clientelistas dos agentes executores neste caso do município (atores políticos – prefeitos, vereadores, secretários, dentre outros - que fazem parte do corpo técnico das prefeituras).

Analisaremos a transferência da execução de programas sociais financiados pelo Governo Federal para ser executado pelos seus entes federados. Não estamos em defesa de qual instância de poder a execução de um programa seria melhor ou que os princípios democráticos seriam melhores vivenciados pela sociedade se, por exemplo, determinado programa social fosse desenvolvido pelos municípios – por uma questão de proximidade. Não se trata aqui de uma questão de proximidade ou em qual instância de poder as decisões estão sendo tomadas. O fato de passar a

gestão de programas sociais para os municípios não significa que os padrões comportamentais distorcidos presentes na sociedade brasileira não serão vivenciados na implementação/execução destes programas. Defendemos a hipótese que o processo de descentralização de programas sociais fica condicionado às relações clientelistas dos agentes implementadores caso não ocorra uma re-significação das instituições políticas/sociais baseadas nos valores constitucionais, mudanças de comportamentos políticos não aconteceram somente pela mudança do nível da tomadas de decisão.

No Capítulo 2 – Políticas Públicas, Políticas Sociais e Programas Sociais, definiremos e traçaremos as etapas que uma política pública passa até ser executada. Além disso, faremos uma análise de três teorias de análise de políticas públicas: “Neoinstitucionalismo”, “Análise de Estilos Políticos” e “Policy Analysis” (ou Análise de Políticas Públicas).

No Capítulo 3 – A Descentralização de Programas Sociais, analisaremos o contexto institucional brasileiro de surgimento deste processo e a sua efetividade em disseminar os princípios democráticos nas populações dos níveis de governo que o vivenciam.

No Capítulo 4 – A Variável Cultural na Implementação de Programa Sociais e o Caso do Programa Bolsa Família, neste capítulo analisaremos a relação descentralização e diminuição de comportamentos clientelistas em programas sociais e para exemplificar será utilizado o Programa Bolsa Família do Governo Federal que teve no seu início muitas denúncias de alocação de benefícios à famílias ligadas a determinado ator político, mas minimizado através da universalização de suas normas de procedimento e alto monitoramento pelo Governo Federal.

No Capítulo 5 – Considerações Finais, faremos um apanhado geral dos temas analisados.

1.3 Justificativa

As demandas de determinada realidade social pode ser materializada em uma Política Pública que é a busca da promoção de mudanças no contexto de determinados indivíduos, grupos, famílias, de suas condições de vida, da estrutura física de regiões precárias, sem saneamento básico, instituições de saúde, dentre outros, pelo Poder Público.

Para ser aprovada e executada a política pública tem que possuir recursos de diversos tipos: poder, conhecimento técnico, legitimidade, institucionais e de sua previsão na agenda política. Sendo assim, o cenário de formulação e de sua aprovação é de incertezas e conflitos. São atores políticos de interesses diferentes que fazem parte deste cenário e que procuram a saída mais vantajosa, que atenda suas necessidades, para resolução do problema que norteia a política. Problema este derivado de “dimensões subjetivas, por matrizes sociais, culturais, econômicas, políticas históricas e institucionais próprias e específicas, o que confere um grau de complexidade e incerteza bastante elevado no campo das ações sociais” (CARNEIRO, 2005, p.70).

A implementação e execução de um programa social tem que esta pautado na alocação dos recursos públicos com alto nível de focalização e na capacidade dos cidadãos em fiscalizar e cobrar do poder público o seu compromisso em atingir as metas do programa. Isso não depende, somente, do nível de governo em que as decisões são tomadas e nem se essa execução é de forma centralizada ou descentralizada. Mas, depende da “concretização de princípios democráticos nas instituições políticas de cada nível de governo” (ARRETCHE, 1996, p. 4).

São poucas as teorias analíticas de estudo sobre Políticas Públicas (FREY, 1999) e no Brasil tal estudo é novo e incipiente. A adaptação das teorias importadas dos países desenvolvidos se faz necessária, mas não atende as demandas contextuais da realidade brasileira acarretando a construção de políticas públicas baseadas em teorias fracas e pouco representativas da realidade brasileira.

Diante disso, se faz necessário um estudo que faça uma reflexão sobre o processo de descentralização de programas sociais como responsável pela minimização de comportamentos clientelistas.

1.4 Objetivos

Objetivo Geral:

- Analisar se o processo de descentralização contribuiu para a diminuição de relações clientelistas na implementação de programas sociais.

Objetivos Específicos:

- Analisar os principais aspectos do processo de descentralização na conjuntura brasileira;
- Analisar as características do Programas Bolsa Família que contribuíram para seu alto nível de focalização e controle do uso clientelista de seus recursos.

CAPÍTULO 2 - POLÍTICAS PÚBLICAS, POLÍTICAS SOCIAIS E PROGRAMAS SOCIAIS

2.2 Da definição à implementação de Políticas Públicas

Definimos como Políticas Públicas as atividades derivadas das várias instâncias governamentais, ou seja, do Poder Público. É a alocação imperativa de valores provenientes das decisões e ações do Poder Público (RUA, 2009, SIMAN, 1995, dentre outros). As Políticas Públicas é a resposta dos governantes as demandas dos indivíduos – melhoria na saúde, educação, dentre outros. A Política Social é a busca da promoção de mudanças no comportamento de determinados indivíduos, grupos, famílias, de suas condições de vida, da estrutura física de regiões precárias, sem saneamento básico, instituições de saúde, dentre outros. A política social refere-se ao nível dos grandes objetivos e eixos estratégicos de atuação de determinado Governo Federal ou Estadual, expressando os compromissos deste Governo com a sociedade. Esta é composta por vários programas, instrumento de implantação desta política, que se divide em vários projetos, forma operacional do programa. É através dos projetos que traduzimos as intenções, idéias e concepções em ações com conseqüências sobre a realidade de grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade (CARNEIRO, 2005).

A constituição de uma Política envolve um ciclo de procedimentos que engloba: a formação da agenda; a formulação e legitimação de metas e programas; a implementação; e a avaliação.

A escolha de quais demandas deve ser atendida envolve um “ambiente conflituoso”, nesse ambiente são os atores políticos – Públicos e Privados – os principais responsáveis para a colocação ou não de determinada demanda na

agenda governamental. Os atores políticos podem ser públicos, compreendendo os políticos – provenientes de um processo eleitoral – e burocratas – corpos especializados que possuem uma carreira pública controladores de recursos de autoridade e de informação (SIMAN, 1995) -, e privados, empresários, trabalhadores organizados (muitas vezes ligados a sindicatos e ONGs), agentes internacionais (FMI, Banco Mundial, são exemplos) e a Mídia.

Uma situação pode incomodar e persistir por muito tempo sem chegar a ter nenhuma reação do Poder Público, podendo se tornar um problema político quando esta passa a preocupar os governantes e entra na agenda política, mobilizando a ação política, muitas vezes ligada a um contexto favorável a sua solução, pois pode favorecer algum ator político (RUA, 2009). Não podemos nos esquecer que para ser aprovada e executada a política tem que possuir recursos de diversos tipos: poder, conhecimento técnico, legitimidade e institucionais. Sendo assim, o cenário de formação da agenda é de incertezas e conflitos. Como já salientamos, são os atores políticos, de interesses diferentes, que fazem parte deste cenário e procuram a saída mais vantajosa, que atenda suas necessidades, para resolução do problema norteador da política. Problema este derivado de dimensões subjetivas, por contextos sociais, culturais, econômicos, muitos diferentes, por uma história política própria e específica, o que confere um grau de complexidade e incerteza bastante elevado no campo das ações sociais.

O problema político passando a ser uma demanda, os atores políticos começa a criar alternativas para a sua solução. Inicia-se o processo de “Formação da Agenda” que é quando uma alternativa de solução daquela demanda é escolhida. Logo, a “Formação da Agenda” de determinada Política ocorre através da percepção do problema, de sua definição e mobilização na agenda política. Segundo Rua (2009), somente através de constantes negociações políticas, de debates, momentos de persuasão e pressão entre os atores políticos podem vim a chegar a tomar uma decisão política, ou seja, a aprovar a “solução” mais viável a demanda:

“A rigor, uma decisão em política pública representa apenas um amontoado de intenções sobre a solução de um problema, expressas na forma de

determinações legais: decretos, resoluções, etc... Nada disso garante que a decisão se transforme em ação e que a demanda que deu origem ao processo seja efetivamente atendida. Ou seja, não existe um vínculo ou relação direta entre o fato de uma decisão ter sido tomada e a sua implementação. E também não existe relação ou vínculo direto entre o conteúdo da decisão e o resultado da implementação” (RUA, 2009, p.7).

Aprovando a demanda parte-se para o processo de formulação da política,

“A transformação de demandas em ações implica, um complexo encaminhamento até a escolha final, no qual vontade política, jogo de interesses, disponibilidade de recursos, natureza da demanda e dificuldades cognitivas na definição da política estão presentes desde o momento em que o problema se insere na agenda do governo, passando pela fase da formulação de alternativas que se caracteriza pela definição de diretrizes, competências, objetivos, metas, recursos e estratégias de implementação, até o momento em que se toma a decisão de executar determinada diretiva” (SIMAN, 1995, p.47).

A formulação de uma política consiste em coleta de dados, análise, escolha de alternativas, formação de coalizões, barganha, negociação e decisão. RUA (2009) analisa que a formulação de alternativas, ou seja, de soluções para o problema político delimitado é acompanhado por negociações diversas entre os atores políticos para que assim mediante acordos possam decidir por uma alternativa:

“A formulação das alternativas é um dos mais importantes momentos do processo decisório, porque é quando se colocam claramente as preferências dos atores, manifestam os seus interesses e é então que os diversos atores entram em confronto. Cada um deles possui recursos de poder: influência, capacidade de afetar o funcionamento do sistema, meios de persuasão, votos, organização, etc. E cada um deles possui preferências. Uma preferência é a alternativa de solução para um problema que mais beneficia um determinado ator. Assim dependendo da sua posição, os atores podem ter preferências muito diversas uns dos outros quanto à melhor solução para um problema político” (RUA, 2009, p.7).

O desenvolvimento de alternativas, busca a promoção de mudanças no comportamento de determinados indivíduos, grupos, famílias, de suas condições de

vida, da estrutura física de regiões precárias, sem saneamento básico, instituições de saúde, dentre outros, ou seja, a solução da demanda. No entanto, aprovar a demanda não significa colocá-la em prática, ou seja, implementá-la. Muitas vezes o resultado da implementação não corresponde o conteúdo da proposta técnica de projeto. SILVA (2006) complementa a análise de RUA (2009) ao argumentar que,

“Quando uma política pública é concebida como resposta a demandas dos governados, cabe ao governante estabelecer até onde pode empenhar-se no atendimento de grupos sociais ou regionais específicos, sem colocar em risco o equilíbrio do coletivo como tal. Quando ela é uma linha de ação elaborada ‘no gabinete’, corre sempre o risco de passar mais ou menos longe do atendimento de necessidades reais do ‘público-alvo’ aos quais se destina. O que fazer no governo, usando dinheiro público, é sempre uma decisão política difícil que implica custos de natureza diversa – políticas, sociais, econômicas – de cálculo complexo” (SILVA, 2006, p.26).

Mesmo depois da formulação da política e de sua entrada na agenda governamental, esta tem que ser capaz de solucionar o “problema” mediante uma rede de implementadores, ou seja, uma multiplicidade de técnicos. Os implementadores, principalmente, os de ponta, são fundamentais para o sucesso da implementação do programa. Segundo Carneiro (2005),

“Em intervenções nas quais se pretende produzir mudanças nas condições, capacidades, atitudes e nos comportamentos do público-alvo, o nível de interação necessário com usuário será maior. E quanto maior a interação necessária com o usuário, mais importante será a adaptação de regras, procedimentos e atividades, de tal maneira a se construir legitimidade e apoio social às iniciativas. Tudo isso exige capacidade técnica do pessoal de ponta” (CARNEIRO, 2005, p.72).

Os técnicos têm que possuírem uma capacidade técnica, um conhecimento do local, do público alvo, uma organização operacional, nivelamento de informações entre as suas equipes, a flexibilidade em absorver demandas não previstas no projeto, promover adaptações necessárias, negociações com os atores políticos e a capacidade de interagir com seu público alvo.

Percebe-se que a implementação torna-se uma continuação da formulação do programa que corresponde por em prática a idéia abordada no projeto, executar o programa. É através da implementação que se percebe as imperfeições ou não do projeto, como, por exemplo, o público alvo não corresponder à metodologia de trabalho desenvolvida. Muitas vezes, os formuladores da política conhecem pouco do contexto social o qual a política pretende atingir, se fundamentam em bases teóricas fracas, equipes desorganizadas, sabem pouco da metodologia desenvolvida pela própria gerência promovendo um alto grau de incerteza no desenvolvimento das tarefas. Além disso, existe a resistência, ligada à descrença do Governo em promover mudanças, de membros do público alvo em fazer parte da “transformação” que a política promete promover o que acarreta uma não adesão deste público alvo a ela. Estamos diante de um contexto de erros e acertos e o nível de organização das equipes implementadoras da política, que estará sob a forma de um programa social, influência enormemente nos resultados. Diante deste contexto, a implementação torna-se um processo caro, com pouca participação da sociedade civil, demandando um longo período de tempo e pouco eficaz para qualquer governo. Além disso, existem poucas pesquisas que embasam teoricamente as várias etapas do ciclo de políticas públicas no Brasil – que vai da sua inclusão na agenda política até sua implementação - o que significa que muitas são importadas de fora e readaptadas a realidade brasileira.

As últimas etapas do ciclo da política são a avaliação e monitoramento. O Monitoramento é um “plano de trabalho”: acompanhamento de todas as atividades da política, entrega de produtos e uso correto de recursos. Ou seja, ele verifica se todas as etapas de implementação/execução da política estão sendo seguidas em acordo com o projeto original que a derivou. Logo, seus objetivos compreendem em determinar os avanços da execução do projeto, dar retroalimentação aos envolvidos no projeto e recomendar ações corretivas solucionar os problemas derivados durante sua implementação que muitas vezes não foram previstos na etapa de formulação. Andando de lado com o monitoramento temos o processo constante e periódico de avaliação que consiste em analisar aspectos como a relevância, eficiência, efetividade, o alcance dos resultados esperados, se as metas foram alcançadas ou não, se não o “por que”, impactos e a sustentabilidade dos

programas segundo aquilo que foi definido em seus objetivos. A Avaliação ajuda os implementadores e executores da política a descobrir as “falhas” do programa com seu público alvo promovendo possíveis correções de rota.

Diante disso, percebemos que as etapas de uma política pública se complementam. Mas, apesar destas etapas parecerem claras e bem definidas elas se entrelaçam constantemente. Além disso, analisando o contexto político brasileiro um aspecto muito importante pode vir a interferir no “bom” funcionamento de uma política é a natureza de suas instituições sociais¹ que esta diretamente relacionada com o comportamento dos atores sociais na boa ou má alocação de bens públicos sob a forma de programas sociais.

2.2 As abordagens de análise de Políticas Públicas: “Neoinstitucionalismo”, “Análise de Estilos Políticos” e “Policy Analysis”

No Brasil, os estudos sobre Políticas Públicas são recentes e incipientes dando ênfase na análise das estruturas e instituições e na caracterização dos processos de negociação de programas sociais específicos (FREY, 1999). Muitas abordagens analíticas como o: “Neoinstitucionalismo”, “Análise de Estilos Políticos” e “Policy Analysis” (ou Análise de Políticas Públicas), desta vertente da Ciência Política precisam ser adaptadas as características de países em desenvolvimento. Uma vez que, são derivadas de países desenvolvidos as quais a democracia é mais consolidada (estável). Sendo assim, para sua aplicação em países com regimes caracterizados de patrimoniais – o uso privado de bens públicos - e de comportamentos políticos clientelistas, coexistindo, portanto, comportamentos

¹ Definimos por instituições sociais: cada um dos costumes ou estruturas sociais – cujas leis e valores regem uma sociedade - que vigoram num determinado Estado ou povo (HOUAISS & VILLAR, 2004).

político-administrativos modernos e tradicionais, ver se a necessidade de uma adaptação destas abordagens a realidades subdesenvolvidas de países como o Brasil. Para melhor embasamento teórico dos próximos capítulos faremos uma breve explanação destas três abordagens analíticas, explicativas de Políticas Públicas.

“Neoinstitucionalismo”

Esta forma de analisar políticas públicas salienta que as Instituições Políticas são importantes para a explicação de acontecimentos políticos (FREY, 1999). Segundo o autor:

“O neoinstitucionalismo remete não apenas às limitações de racionalidade do processo de decisão como consequência de uma falta ou excesso de informações, mas salienta a existência de regras gerais e entendimentos fundamentais que prevalecem em cada sociedade e que influenciam as interpretações de cada pessoa e consequentemente seu agir” (FREY, 1999, p.16).

Cada ator social age de acordo com seus interesses pessoais e suas identidades que “veste” ao longo do dia: a de pai de família, a de empregador, dentre outros, que influenciam seu comportamento político promovendo constantes transformações nas estruturas político-institucionais.

“Análise de Estilos Políticos”

A “Análise de Estilos Políticos” vem se dedicando mais ao aspecto do “como” acontece determinado processo Político (“Politics”) tendo como “objeto de investigação (...) se e até que ponto sociedades desenvolvem padrões de ação específicos e duradouros para lidar com problemas e para regular conflitos” (FREY, 1999, p. 19). Diante disso, o autor define “Análise de Estilos Políticos” como:

“O exame de estruturas de decisão em relação a *programas sociais*, contando que essas se encontrem inseridas em elementos políticos estruturais formais e informais e se refinam a valores, regras e padrões de

ação tanto individuais como referentes à sociedade como um todo que são norteadores de comportamento” (FREY citando Naßmacher, 1999, p.23).

“Policy Analysis”

A “Policy Analysis” (Análise de Políticas Públicas) é um método de análise de políticas públicas que pretende estudar a interrelação entre as instituições políticas, o processo político e os conteúdos de política com o arcabouço dos questionamentos tradicionais da Ciência Política: O que seria um bom Governo?; Ao questionamento político - ligado à análise das forças cruciais no processo político; e aos questionamentos de quais resultados que um dado sistema político vem produzindo (FREY, 1999). Os conceitos básicos que norteiam esta abordagem nas respostas destes questionamentos são:

“Policy, Politics e Polity” – São as três dimensões da política da “Policy Analysis”. A “Policy” significa os “Conteúdos de Política” que são as configurações dos Programas Políticos, problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas. Enquanto que “Politics” são os “Processos Políticos”, muitas vezes conflituosos, “no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e as decisões de distribuição” (FREY, 1999, p.4) de bens públicos. Já a “Polity” são as “Instituições Políticas” compreendendo o sistema jurídico e as várias instituições política-administrativas como a câmara de vereadores, as diversas secretarias (educação, ação social...), dentre outros. Cada uma destas dimensões se entrelaçam e influenciam mutuamente, “a ordem política concreta forma o quadro, dentro do qual se efetiva a política material por meio de estratégias políticas de conflito e de consenso” (FREY, 1999, p.4).

“Policy NetWorks” – São redes de relação sociais, interações de diferentes instituições e grupos tanto do poder executivo, quanto do poder legislativo como da sociedade na formação e na implementação de um determinado programa social (FREY, 1999).

“Policy Arena” – Refere aos contextos conflituosos que ocorrem os vários processos das políticas distributivas, redistributivas, regulatórias e constitutivas.

“Policy Cycle” – o agir político acontece em fases, num ciclo de procedimentos para a resolução de “problemas” derivados da sociedade. As fases são: percepção e definição de problemas, que é a percepção de um problema político relevante; “Agenda-setting” que é a “eleição” ou não do problema da agenda política; a elaboração de programas e de decisão da ação mais apropriada para colocar o programa em prática; implementação de políticas; avaliação da política e a possível Correção de Rota, ou seja, a avaliação vai apontar se a forma de se implementar esta correta ou não, se não tomará novas ações – “a fase da avaliação é imprescindível para o desenvolvimento e a adaptação contínua das formas e instrumentos de ação pública” (FREY, 1999, p.14) promovendo através disso um processo de “aprendizagem política”.

Ao trazer a “Policy Analysis” para a realidade brasileira, muitas adaptações deveram ser feitas para atender a sua realidade e quando analisamos programas sociais á nível municipal o quadro fica mais complexo. O conhecimento científico sobre a gestão de programas sociais por municípios é limitado, ou seja, não existem muitos estudos sobre a análise de programas sociais geridos pelos municípios; além disso, existe uma constante mudança dos rumos da política, uma descontinuidade político-administrativa no final de cada gestão municipal, como também durante a gestão; promovendo uma não continuidade no quadro político, tanto no aspecto administrativo quanto na não finalização/conclusão de obras públicas ou programas sociais o que dificulta o trabalho de qualquer pesquisador para o aumento do conhecimento científico nesta área. Segundo Frey:

“No Brasil e em outras recentes democracias, onde as estruturas e processos são sujeitos a uma dinâmica e uma transformação contínua, o pesquisador pode se valer apenas de forma muito restrita de estudos primários preexistentes. Além disso, ele corre o risco de ter que enfrentar mudanças significativas até durante o próprio processo de pesquisa. Essas mudanças podem ocorrer não somente referente à política material, objeto de sua investigação, mas também referente às instituições e ao ‘policy network’, ou seja, a rede de atores políticos que determinam o processo político, pode repentinamente mudar durante a realização da pesquisa. Em geral, estudos de políticas públicas no nível da política municipal exigem a realização de levantamentos primários sobre as dimensões materiais das políticas setoriais” (FREY, 1999, p.27).

Percebe-se a complexidade de pesquisar programas sociais sobre a gestão municipal devido, principalmente, a instabilidade de suas instituições políticas que muitas vezes não são consolidadas, ou seja, ao invés de suas populações e políticos seguirem as leis e normas formais constitucionais se orientam através de padrões de comportamento político que privilegiam uma parcela de sua população em troca de favores como, por exemplo, o voto, - o Clientelismo.

“... em democracias pouco consolidadas (...) padrões de comportamento político como o clientelismo, o populismo ou o patrimonialismo exercem eventualmente uma influência maior na definição das políticas públicas do que as instituições formais, ou colocando de outra maneira, estes vícios políticos desconfiguram e descaracterizam os arranjos institucionais” (FREY, 1999, p.31).

Todos estes aspectos dificultam a análise de programas sociais geridos pelos municípios fazendo que sempre ajam adaptações e uma complementação dos métodos e no conjunto de instrumentos da análise de políticas públicas às condições peculiares das sociedades em desenvolvimento.

Uma das formas analisadas como melhor gestão de bens públicos - no intuito de eliminar padrões de comportamentos políticos distorcidos como citados a cima - é a descentralização. Uma das várias formas de descentralizar é a delegação da gestão de programas sociais pelo Governo Federal aos Municípios no intuito de promover na população local uma maior “Governança Social” e formas de “accountability”² – quando a sociedade, organizada, tem a capacidade de responsabilizar o Estado pelos seus atos - para com os bens e programas públicos voltados a esta população.

² Accountability é a responsabilidade social objetiva por parte do Estado em promover e acompanhar “o avanço em de valores democráticos, tais como igualdade, dignidade humana, participação, representatividade” (Campos, 1990, p.33). Para isso aconteça à sociedade tem que ter a capacidade de responsabilizar aquilo que o Estado faz ou deixa de fazer. Accountability é a responsabilidade social objetiva por parte do Estado em promover e acompanhar “o avanço em de valores democráticos, tais como igualdade, dignidade humana, participação, representatividade” (Campos, 1990, p.33). Para que tal coisa aconteça à sociedade tem que ter a capacidade de responsabilizar aquilo que o Estado faz ou deixa de fazer Os cidadãos, segundo este conceito, passam a fiscalizarem os órgãos públicos na alocação de recursos públicos, na votação de uma lei, por exemplo.

CAPÍTULO 3 – A DESCENTRALIZAÇÃO DE PROGRAMAS SOCIAIS

3.1 O contexto institucional Brasileiro

Muitos países como a França, Inglaterra, dentre outros, tiveram um passado centralizador, o Brasil não é uma exceção. Desde o período colonial, o Brasil foi regido por governos centralizadores, “durante a maior parte da história a criação de recursos administrativos necessários para o desempenho de capacidades estatais esteve concentrada no nível central de governo” (ARRETCHE, 1996, p.7).

A ampliação das funções do Governo Federal iniciou-se nos anos 30 com a emergência do Estado Desenvolvimentista e “de suas bases de sustentação – especialmente do papel de planejador, financiador e propulsor do desenvolvimento” (ARRETCHE, 1996, p.2), a aglutinação por este governo de capacidades técnicas estrategistas associada a arrecadação dos principais tributos cobrados nos municípios e estados formou-se um contexto o qual o Governo Federal era o maior responsável pelo desenvolvimento nacional e, conseqüentemente, de elaborador e implementador de políticas públicas:

“A forma centralizada do Estado então emergente é resultado de dois movimentos: a captação dos principais tributos e fontes de recursos fiscais passaram progressivamente a ser de competência exclusiva do governo federal e a criação de uma estratégia de fortalecimento institucional de órgãos administrativos capazes de formular estratégias de desenvolvimento econômico e de inovações políticas social, bem como a formação de burocracias tecnicamente preparadas” (ARRETCHE, 1996, p.7).

Com o início do regime militar em 1964 iniciou a “criação” de capacidades técnicas e administrativas em estados e municípios materializadas em empresas estaduais públicas que viabilizariam sua gestão independente do Governo

Federal. A criação de empresas públicas estaduais (telecomunicações, saneamento, habitação, etc) deu origem a corpos técnicos e empresas altamente especializadas, criadas para uma série de possíveis finalidades: se constituir em alvo de programas de privatização; reduzir o poder de comando das agências federais encarregadas de sua regulação, ou para apresentar graus expressivos de inovação na formulação e implementação de políticas, dando aos governos estaduais uma autonomia e capacidades para disputar a gestão e alocação de bens públicos iniciando o processo de descentralização.

Com o processo de consolidação democrática (anos 80), além dos governos estaduais, fez surgir vários atores políticos na disputa dos bens públicos como: prefeitos, ONGs, parlamentares, sindicatos, dentre outros. Estes atores disputam com o Governo Federal a alocação de bens públicos, a administração de órgãos públicos, dentre outros (ARRETCHE, 1996). Segundo a autora,

“Com a redemocratização – e especialmente com a emergência do Congresso e dos governadores de estado como atores decisivos no processo decisório – se reequilibraram as condições de negociação entre elites políticas regionais e federais na barganha federativa. Assim, as medidas descentralizadoras ocorridas no Brasil a partir da década de 80 que, aliás, não são muitas – são resultados da disputa de poder por parte de elites políticas de âmbito local, cujos os recursos institucionais, especialmente o controle de máquinas eleitorais e administrativas locais, foram notavelmente fortalecidos com a retomada da competição eleitoral como instrumento da legitimidade dos governantes” (ARRETCHE, 1996, p.2).

Voltam-se as eleições nos anos 80 e a descentralização fiscal com a constituição de 88, ou seja, os dirigentes dos governos subnacionais, Estados e Municípios (entes federados), eram eleitos pelo povo e soberanos nas suas decisões no local o qual eram eleitos. A federação brasileira sustentada pela constituição de 88 dava plenos poderes aos entes federados na alocação dos bens públicos arrecadados em suas jurisdições e transferidos pelo Governo Federal:

“Em estados federativos, estados e municípios – porque dotados de autonomia política e fiscal – assumem funções de gestão de políticas públicas ou por própria iniciativa, ou por adesão a algum programa proposto por outro nível mais abrangente de governo, ou ainda por expressa imposição constitucional” (ARRETCHE, 1999, p.115).

A execução de programas sociais pelos entes federados se tornou alvo de barganha política no qual os custos e benefícios são cuidadosamente calculados e analisados por ambas as partes levando em conta as diferenças regionais do Brasil e o alto custo de se implantar o programa e a fragilidade estrutural de se manter-lo funcionando. Segundo ARRETCHE (1999),

“Em um Estado federativo, caracterizado pela efetiva autonomia política dos níveis subnacionais de governo, a assunção de atribuições em qualquer área de Políticas Públicas – na ausência de imposições constitucionais – está diretamente associada à estrutura de incentivos oferecida pelo nível de governo interessado na transparência de atribuições” (ARRETCHE, 1999, p.119).

Para que os governos estaduais e municipais aderissem ou aceitassem a transferência de gestão de determinados serviços prestados à sociedade, como, saneamento básico, saúde, educação, dentre outros, se faz necessário que o Governo Federal ofereça incentivos de diversos tipos para que o processo de descentralização prossiga. Neste contexto, se torna necessário, portanto, a existência de uma estratégia de indução eficientemente desenhada e implementada - com os entes federados bem equipados econômico e administrativamente – pelo Governo Federal (ARRETCHE,1999). Este quadro não se modifica nos anos 90.

Nos anos 90 o Governo Federal brasileiro vem delegado a estados e municípios grande partes da gestão de políticas sociais na área da saúde – municipalização das consultas médicas e o processo da habitação municipal ao Sistema Único de Saúde (SUS) -; habitação e saneamento - municipalização dos serviços de saneamento, surgimento dos sistemas estaduais de habitação, programa, federal, de criação de instâncias colegiadas estaduais para a distribuição

dos recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, FGTS -; e Educação – municipalização das redes estaduais de ensino municipal e da merenda escolar. Existem variações na aderência entre entes federados, como já salientamos cada governo fará um cálculo de custos e benefícios, uma vez que são autônomos em suas decisões e salvados pela constituição de 88. Exemplos deste nível de aderência têm a municipalização dos serviços de saneamento básico (1987-1994) e da merenda escolar. A municipalização – transferência da gestão de um serviço ou política social aos municípios seja pelo governo federal ou estadual - dos serviços de saneamento básico teve pouca aderência dos municípios porque esses teriam que arcar com o rompimento dos contratos de concessão (pagamento de multas) das empresas que faziam este serviço e com a negociação do patrimônio e quadro de funcionários. Logo, a municipalização da merenda escolar “não envolve elevados custos de investimento ou custeio (...) trata-se de oferecer alimentos gratuitamente à população escolar” (ARRECTHE, 1999, p.119) obtendo um retorno político favorável ao governo municipal.

Diante disso, percebe-se que a descentralização foi e estar sendo um processo complexo de incentivos aos níveis de governo que querem transferir responsabilidades de diversos tipos. Refletindo sobre a conjuntura cultural-política brasileira este quadro se complexifica ainda mais, uma vez que para que o processo de descentralização seja favorável não basta somente à transferência de responsabilidades a outro nível de governo, mas a “reforma” das instituições políticas responsáveis pelo desenvolvimento das políticas sociais (que é uma responsabilidade) transferidas.

3.2 Reflexões sobre a descentralização de Programas Sociais

Várias literaturas têm analisado a descentralização como novo processo de gestão de bens públicos que influencia positivamente a resolução de problemas do Estado e dos sistemas políticos nacionais. Entendida como sendo “um processo nitidamente político, circunscrito a um Estado nacional, que resulta da transferência (ou conquista) efetiva de poder decisório a governos subnacionais” (ABRUCIO, 2006, p.78), a descentralização vem quase sempre associada a fatores positivos como: democracia, eficiência, “Accountability”, Governança social – entendida como a ampliação da capacidade de controle público, maior participação e justiça social dos cidadãos para com o seu governo -, responsabilidade, dentre outros (ABRUCIO, 2006, ARRETCHE, 1996). Segundo essa autora, autores como Bolja analisavam a descentralização como o fortalecimento e democratização das instituições políticas e sociais a nível municipal o que promoveria uma aproximação da sociedade civil deste nível de governo e conseqüentemente a da sua fiscalização por esta sociedade da efetiva alocação de recursos públicos. A descentralização seria responsável por:

“fortalecer institucional e politicamente os municípios e conferir poder efetivo aos gestores das cidades significa criar (ou fortalecer) instituições que, próximas dos cidadãos, poderiam superar os vícios do velho aparato do Estado Nacional. (...) A descentralização seria um instrumento de fortalecimento da vida cívica, portanto, da sociedade civil – sufocada por um Estado excessivamente centralizador e invasivo” (ARRETCHE, 1996, p. 03).

A descentralização seria a solução para “combater” a morosidade das tradicionais burocracias e instituições públicas de um Estado Centralizador o qual o repasse de recursos relativo a programas sociais era demorado e pouco eficiente. O programa de merenda escolar antes da sua descentralização para os governos subnacionais – ou seja, a responsabilidade da compra, distribuição para as escolas e monitoramento – é um exemplo utilizado por Abrucio (2006) para ilustrar que o Governo Central ao monopolizar setores importantes pode promover um atraso significativo no repasse deste recurso à sociedade. Segundo o autor:

“...até meados da década de 1990, a UNIÃO comprava os alimentos, muitas vezes os levava até Brasília e depois os distribuía para o restante do país. Daí resultavam os seguintes problemas: os bens em questão eram perecíveis e muitos se estragavam por conta dessa logística centralizadora; os hábitos alimentícios regionais eram desprezados; e a compra centralizada normalmente aumentava os custos. (...) O excesso de centralização levava à ineficiência” (ABRUCIO, 2006, p.81).

Nesta perspectiva a Centralização seria a concentração de “poder” relativo à alocação de bens públicos em políticas sociais no Governo Federal promovendo uma concentração excessiva de repasse de verbas públicas de políticas sociais no “centro” que não conhecendo a realidade e especificidades das sociedades dos governos subnacionais não atendia as suas principais demandas entrando em crise:

“O modelo centralizador entrou em crise entre o final dos anos 1970 e o começo da década de 1980. Para tanto contribuíram fatores como: a internacionalização econômica, que reduziu parcela significativa do poder de intervenção estatal no pleno nacional; (...), especialmente na área financeira; a crise fiscal dos governos centrais (...); enxugamento das máquinas burocráticas centrais; o fortalecimento de (...) multinacionais, ONGs (...); maior demanda por participação no nível local...” (ABRUCIO, 2006, p.82).

Na década de 80 iniciou-se no Brasil varias reformas do tipo descentralizador as quais propagantizavam mais eficiência na implementação de políticas públicas. Ou seja, através da proximidade das instâncias de decisão com a sociedade civil faria com que essa vivenciasse mais a democracia e obtendo através desta vivência uma maior governança social sobre os serviços públicos utilizados no seu dia-a-dia. Segundo Arretche (1996),

“Passou-se a supor que, por definição, formas descentralizadas de prestação de serviços públicos seriam mais democráticas e que, além disso, fortaleceriam e consolidariam a democracia. Igualmente, tal consenso supunha que formas descentralizadas de prestação de serviços públicos seriam mais eficientes e que, portanto, elevariam os níveis reais de bem-estar da população. Portanto, reformas do Estado nessa direção seriam desejáveis, dado que viabilizariam a concretização de ideais progressistas, tais como equidade, justiça social, redução do clientelismo e aumento do controle social sobre o Estado” (ARRETCHE, 1996, p.1).

A descentralização cresce neste contexto, tendo na ampliação dos princípios democráticos – Igualdade política, Justiça distributiva, consciência cívica,

competência governamental, dentre outros - sua principal base de apoio. Uma vez que, a aproximação dos cidadãos com as instâncias de decisão desenvolveriam formas de “accountability” sobre os governantes. No entanto, Arretche (1996, 1999), analisa que muitas destas concepções de cunho positivo sobre o processo de descentralização não se sustenta empiricamente como se o simples fato de descentralizar o nível das tomadas de decisão seria suficiente para reduzir os elevados graus de apropriação privada dos bens e serviços públicos e aumentaria o ideal democrático. A autora analisa que,

“essas concepções têm em comum a expectativa de que a escala ou âmbito no qual se processam as decisões políticas viabilizem a realização desse ideal, independente de seu conteúdo específico a saber, liberal clássica, republicana, social-democrata, entre outros, depende mais da possibilidade de que determinados princípios possam se traduzir em instituições públicas concretas do que da escala ou âmbito de abrangência de tais instituições” (ARRETCHÉ, 1996, p.3).

Como a autora, procuramos analisar que padrões de comportamentos políticos distorcidos não são eliminados através da transferência da escala ou nível do governo encarregado da gestão de programas sociais sem uma re-significação (“reforma”) de suas instituições políticas que tem que serem pautadas nos princípios constitucionais/democráticos. Logo, partimos do pressuposto que “é a concretização de princípios democráticos nas instituições políticas de cada nível de governo que define seu caráter, e não a escala ou âmbito das decisões” (ARRETCHÉ, 1996, p.4). Segundo a autora, não é a mudança no nível de discussão ou execução de um programa social que vai promover na sociedade uma maior vivência e exercício dos princípios democráticos, ou seja, “o simples fato de determinadas questões ou políticas serem geridas (e/ou terem seus mecanismos decisórios processados) pelo nível central não é indicador de uma gestão menos (ou mais) democrática” (ARRETCHÉ, 1996, p4). Isso, não significa que a descentralização de algumas decisões políticas não possa aprofundar princípios democráticos. No entanto, não é suficiente reformar só a escala ou nível onde as decisões estão sendo tomadas, mas, também, as instituições políticas/sociais cuja natureza e as formas específicas de funcionamento sejam compatíveis com os princípios democráticos que norteiam

os resultados que se espera produzir no processo político. Mas, essa ação, também pode não ser suficiente, uma vez que, existem na sociedade brasileira comportamentos – relações de patronagem (clientelistas), dentre outros - fortemente arraigados em sua cultura política que “podem ser um sério limitador da concretização dos comportamentos e princípios democráticos perseguidos” (ARRETCHE, 1996, p.5).

Para melhor explanação da não mudança direta de comportamentos com a descentralização de políticas sociais utilizaremos a variável cultural clientelista na utilização de recursos públicos para fazer uma reflexão na qual para que a mudança de comportamento ocorra e os princípios democráticos sejam correspondidos, se faz necessário uma re-significação (uma reforma) nas instituições políticas/sociais onde ocorrem as tomadas de decisão. A mudança da escala de decisão – do nível central para os governos subnacionais – não é o bastante. Faz-se necessário, também, a re-significação do papel do Governo Federal em fiscalizar, monitorar e coordenar a arrecadação e alocação de bens públicos para que todas as regiões brasileiras, com altos índices de desigualdades entre si, possam responder efetivamente as demandas sociais que surgirem. Arretche (1996) analisa que para a viabilização das práticas democráticas,

“Depende mais fortemente da natureza das relações entre burocracias públicas, e das possibilidades de controle efetivo dos cidadãos sobre a ação dos governos, do que da escala ou nível de governo responsável pela prestação dos serviços. A redução do clientelismo, ou a construção de formas mais transparentes e efetivas de prestação serviços sociais, não decorre da transparência de atribuições para níveis descentralizados de oferta e gestão de bens públicos” (ARRETCHE, 1996, p2).

A redução de comportamentos políticos “distorcidos” como o clientelismo em programas sociais à nível municipal ou estadual somente ocorrerá quando houver uma reforma nas instituições (onde ocorrem as tomadas de decisão) e uma re-significação do papel do Governo Federal em monitorar e coordenar os bens públicos entre eles.

São vários os programas sociais derivados de políticas sociais, do sistema de proteção social, na área da assistência social que vem sendo descentralizados pelo Governo Federal e transferidos, com uma série de atribuições, a gerência dos

governos municipais. Os municípios estão gerenciando programas sociais elaborados e implantados pelo Governo Federal como o Programa Bolsa Família. No entanto, comportamentos políticos distorcidos como o clientelismo podem vir a ser um obstáculo a sua continuidade se não for monitorado pelo Governo Federal.

CAPÍTULO 4 – A VARIÁVEL CULTURAL NA IMPLEMENTAÇÃO DE PROGRAMAS SOCIAIS E O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

4.1 O Clientelismo no processo de implementação de programas sociais

O clientelismo político está presente nas relações pessoais e no sistema político brasileiros desde a sua colonização (NUNES, 1997) o que significa que é uma característica deste sistema. Neste sentido, entendemos por clientelismo como um “sistema” político-cultural não oficial no qual predomina uma constante troca de favores (benefícios) em que “o político de profissão (...) em troca de legitimação e apoio (consenso eleitoral), utiliza de toda sorte de ajuda pública que tem ao seu alcance (cargos públicos, financiamentos... etc) (MASTROPAOLO, 2008, p. 178).

Percebe-se que na sociedade brasileira predomina uma “burocracia Dual” em que coexistem dois “processos” de seleção: o mérito (quando o indivíduo tem capacidade técnica comprovada – diploma, experiência profissional – e o favoritismo (quando o indivíduo não tem a capacidade técnica comprovada, mas se encontra no círculo de relações pessoais de determinada autoridade política que lhe deve um “favor”). Segundo Arretche (1996),

“Até 1930, o processo de seleção dos quadros técnicos do governo era inteiramente submetido à dinâmica da luta partidária pelo controle de agências governamentais e dos recursos de poder que tal controle viabilizava. Era, portanto, o favoritismo político o critério fundamental de constituição das ‘burocracias’ governamentais. As tentativas fracassadas de reforma do serviço público em direção a formas meritocráticas de seleção, durante o regime iniciado em 30, implicaram a adoção de uma estratégia alternativa: a criação de ‘ilhas’ de eficiência administrativa fora da burocracia tradicional em algumas empresas públicas e em alguns grupos executivos. Assim é que se convive no Brasil, com uma ‘burocracia dual’ (...). Esse elemento é importante para que se compreenda como temos convivido no Brasil com relações simultâneas entre centralização e práticas clientelistas e, de outro lado, centralização e forte capacidade de inovação institucional” (ARRETICHE, 1996, p. 8).

Arretche (1996, 1999) analisa a questão em que um dos princípios defendidos pelos autores pro descentralização é que esse processo promoveria por si só uma

mudança no comportamento político no qual prestadores e usuários de serviços públicos iriam vivenciar formas de participação política, os princípios democráticos seriam devidamente respeitados, os políticos teriam mais responsabilidades na alocação dos bens públicos, uma vez que seriam fiscalizados pelos cidadãos (aumento da prática de “accountability”). Uma vez que, a gestão de determinada política social estaria mais perto destes cidadãos. A autora salienta que:

“Ainda que a proximidade possa ser um elemento importante para dar um elemento importante para dar visibilidade às ações de governo – e, nesse sentido, favorecer a *accountability* e *responsiveness* -, é importante problematizar tais expectativas com base no argumento de que o uso clientelista de recursos públicos está historicamente associado à natureza das relações entre burocracias públicas e partidos políticos. Neste sentido, tais práticas parecem depender menos da escala da prestação de serviços e mais da natureza das instituições deles encarregadas” (ARRETCHE, 1996, p.11).

Não basta, somente, a mudança da escala de decisão – a transferência da gestão de um programa do Governo Federal para seus entes federados – de um programa social para que as relações clientelistas não sejam praticadas, mas de uma reforma, re-significação das instituições políticas as quais são encarregadas de executá-lo. Isso significa que a universalização de práticas políticas formais, legalizadas e transparentes tem que ser implantadas nestas instituições. Logo, para um governo ser “bom” faz necessário que suas instituições criem veículos e instrumentos de monitoramento capazes de intervir e punir o mau uso do “bem público” por políticos e atores privados. Além disso, os governos têm que “capacitarem” suas populações para que essas sejam capazes de responsabilizá-los quando estes fazem mau uso do “bem público” e não atenderem as suas necessidades.

Quando refletimos no processo de municipalização de programas sociais – quando o município fica responsável pela implantação/execução de um programa social elaborado pelo Governo Estadual ou Federal – percebemos que práticas clientelistas são mais difíceis de ser fiscalizadas. Muitas vezes neste contexto, todo o corpo técnico responsável pela implementação do programa é constituído por um processo via indicação/favor não por mérito ou capacidade técnica do indivíduo ou quando determinado benefício de um programa é direcionado por determinado

político para seus familiares ou para indivíduos do seu círculo de relações pessoais. Utilizaremos o caso do Programa Bolsa Família (PBF) do Governo Federal, executado pelos municípios e estados para exemplificarmos um programa social que é gerido de forma descentralizada. Perceberemos que apesar deste programa estar presente em um país caracterizado por um contexto clientelista ele tem tido bons resultados na focalização do seu público alvo mesmo sendo executado pelas prefeituras caracterizadas por altos índices de corrupção e práticas clientelistas (NEVES & HELAL, 2007). Este resultado está diretamente ligada ao novo papel do Governo Federal de coordenador e fiscalizador deste programa.

4.2 O caso do Programa Bolsa Família

O Programa Bolsa Família (PBF)³ é um programa do Governo Federal instituído em 2003 sobre a responsabilidade coordenativa da Secretaria Nacional de Renda da Cidadania (Senarc), do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS). Derivado da junção de quatro programas do Governo Federal: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás, o programa tem como objetivo a transferência direta de renda com condicionalidades, que beneficia famílias em situação de pobreza (com renda mensal por pessoa de R\$ 69,01 a R\$ 137,00) e extrema pobreza (com renda mensal por pessoa de até R\$ 69,00) (Ministério Desenvolvimento Social e Combate a Fome, 2009).

Para que possa romper o ciclo de pobreza o Programa pauta-se na articulação de três dimensões essenciais à superação da fome e da pobreza: promoção do alívio imediato da pobreza através da transferência direta de renda; reforço ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de Saúde e Educação e a disponibilização aos seus usuários de programas complementares, de geração de

³ O PBF integra a estratégia [FOME ZERO](#), que visa assegurar o direito humano à alimentação adequada, promovendo a segurança alimentar e nutricional e contribuindo para a erradicação da extrema pobreza e para a conquista da cidadania pela parcela da população mais vulnerável à fome.

trabalho e renda, de alfabetização de adultos, do fornecimento de registro civil e demais documentos.

O PBF seleciona as famílias com base nas informações inseridas pelo município no Cadastro Único – instituído pelo Decreto nº3.877 de 24 de julho de 2001 - para Programas Sociais para Governo Federal (CadÚnico) que é um instrumento de coleta de dados, monitoramento, avaliação, que tem como objetivo identificar todas as famílias em situação de pobreza existentes no país. As informações coletadas sobre a famílias beneficiadas são sua composição, nível de escolaridade dos seus membros, rendimentos, despesas familiares e características físicas da residência. A cada família cadastrada é gerado um número de identificação social (NIS) evitando a duplicidade do benefício (FILGUEIRAS, 2007). Segundo a autora a fidelidade dos dados do Cadastro único é fundamental para o bom funcionamento do PBF:

“A eficácia dos programas sociais de transferência de renda depende, em grande medida, da confiabilidade do processo de cadastramento e da manutenção do banco de dados com as informações de potenciais beneficiários e beneficiários efetivos. A utilidade do cadastro diminui se ele apresenta inconsistências e se não é atualizado continuamente. Existe um impacto direto do cadastro na gestão do PBF. O impacto é positivo na medida em que ele facilita o planejamento e a focalização, reduzindo o risco de pagamentos indevidos de benefícios e dando maior confiabilidade à informação. Por outro lado, os problemas do cadastro podem ter impacto negativo no programa principalmente por gerar focalização deficiente devido a erros na informação sobre as famílias e multiplicidade de benefícios” (FILGUEIRAS, 2007, p. 75).

Para que exista uma confiabilidade dos dados se faz necessário que os agentes executores capacitem suas equipes técnicas responsáveis pela captação de dados junto às famílias para que assim ocorra transparência, focalização e um monitoramento preciso sobre essas famílias atendidas.

Em 2006 segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), o total de famílias atendidas (beneficiadas) no Brasil pelo PBF era de 54.679 como mostra a tabela abaixo:

TABELA 1

Famílias que recebem dinheiro do Programa Bolsa Família – Brasil, Regiões e Estados - 2006

País, Região e Estado	Famílias Beneficiadas
	Total
Brasil	54.679
Norte	3.778
Rondônia	436
Acre	162
Amazonas	819
Roraima	102
Pará	1.754
Amapá	144
Tocantins	362
Nordeste	13.812
Maranhão	1.498
Piauí	791
Ceará	2.181
Rio Grande do Norte	832
Paraíba	987
Pernambuco	2.348
Alagoas	779
Sergipe	569
Bahia	3.826
Sudeste	24.559

(continua)

País, Região e Estado	Famílias Beneficiadas
	Total
Minas Gerais	5.741
Espírito Santo	1.056
Rio de Janeiro	5.152
São Paulo	12.610
Sul	8.558
Paraná	3.177
Santa Catarina	1.836
Rio Grande do Sul	3.546
Centro-Oeste	3.971
Mato Grosso do Sul	689
Mato Grosso	836
Goiás	1.749
Distrito Federal	697

Fonte: INSTITUTO BRASILEIRO GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2006

A gestão do PBF é realizada de forma descentralizada, por meio da conjugação de esforços entre o Governo Federal e seus entes federados: Estados e Municípios. Diante disso, temos um programa social descentralizado no qual não existe uma execução direta do “agente” elaborador e financiador do programa, Governo Federal. O desenho da descentralização do programa funciona de seguinte maneira:

A gestão e operacionalização do PBF é de responsabilidade do Governo Federal, através do Ministério de Desenvolvimento Social (MDS), que tem como responsabilidades:

- Orientar os estados e municípios na implementação do PBF;
- Especificação dos processos, fluxos, metodologias e sistemas para o cadastramento de famílias, ou seja, pelo projeto;
- Gestão do Cadastro Único;
- Articulação com os outros ministérios – Ministério da Educação, acompanhamento da frequência escolar das famílias que recebem o benefício do PBF, Ministério da Saúde acompanhamento da agenda de saúde destas famílias – para acompanhamento do cumprimento das condicionalidades pelas famílias beneficiadas;
- Salientar os estados e municípios da relevância da atuação das instâncias de Controle Social (ICS)⁴;
- Manter e atualizar o banco de dados com as informações das ICS e participantes;
- Promover capacitação para os integrantes das ICS em parceria com estados e municípios;
- Produzir e disponibilizar material informativo (manuais, guias, informes, cartilhas, etc);
- Identificar e divulgar boas práticas e experiências inovadoras de atuação do Controle Social;
- Construir indicadores e ferramentas de monitoramento e acompanhamento da atuação das ICS;
- Tomar as providências necessárias quanto as denúncias de irregularidades encaminhadas pelas ICS (Ministério Desenvolvimento Social e Combate a Fome, 2009).

⁴ O controle social do Bolsa Família é a participação da sociedade civil no planejamento, execução, acompanhamento e avaliação, e fiscalização do Programa. Trata-se de uma ação conjunta entre estado e sociedade, em que os eixos centrais são: compartilhar responsabilidades, a fim de aumentar a eficácia e efetividade do Programa; proporcionar transparência às ações do poder público local; e garantir o acesso das famílias mais pobres às transferências condicionadas de renda. Isso ocorre através de uma Instância de Controle Social (ICS) para o acompanhamento da gestão local do Bolsa Família nos municípios e no Distrito Federal, na forma de conselho ou comitê.

Os Governos Estaduais são responsáveis pela agenda do desenvolvimento local e regional através da implementação de programas complementares com foco na geração de emprego e renda, além de coordenar, apoiar tecnicamente e capacitar os municípios em relação ao PBF. Como também:

- Designar ou criar uma Instância de Controle Social Estadual; assegurar os meios necessários ao exercício das competências das ICS estaduais;
- Acompanhar o processo de formalização, fortalecimento e monitoramento das ICS nos municípios de sua jurisdição, e informar à Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc), aos órgãos de fiscalização e controle federal e estadual todas as irregularidades observadas;
- Contribuir para o fortalecimento das ICS municipais;
- Disseminar as informações que colaborem para o fortalecimento do controle social do Programa Bolsa Família (Ministério Desenvolvimento Social e Combate a Fome, 2009).

O município - executor do programa, ou seja, responsável por colocando-lo em prática - que adere ao PBF fica responsável:

- Indicar o seu gestor;
- Identificar, inscrever e atualizar o Cadastro Único das famílias em situação de pobreza e extrema pobreza; gestão dos benefícios do PBF;
- Apurar e/ou o encaminhamento de denúncias de desvio dos benefícios;
- Garantir o acesso dos beneficiários do PBF aos serviços de educação e saúde;
- Acompanhar as famílias beneficiárias, o acompanhamento é feito pelas Secretarias Municipais de Assistência Social;
- Estabelecimento de parcerias com órgãos e instituições municipais, estaduais e federais, governamentais e não-governamentais, para a oferta de programas complementares aos beneficiários.

Para mensurar a qualidade da gestão do PBF pelo município foi criado o Índice de Gestão Descentralizada (IGD) que é um medidor dos resultados da gestão descentralizada, com base na atuação do gestor estadual, distrital ou municipal na execução dos procedimentos de cadastramento, na gestão de benefícios e de condicionalidades, na articulação intersetorial, na implementação das ações de desenvolvimento das famílias beneficiadas e no acompanhamento e execução de procedimentos de controle. Este índice varia de 0 a 1, quanto maior o índice maior o valor transferido pelo Governo Federal ao município para investir na execução do programa (Ministério Desenvolvimento Social e Combate a Fome, 2009).

A Caixa Econômica Federal (CEF) atua como o agente operador do PBF tendo como responsabilidades a disponibilização da infra-estrutura para a organização e manutenção do Cadastro Único, a organização e pagamentos do benefício, organização, compilação, fiscalização e desenvolvimento do sistema de processamento de dados, dentre outros (FILGUEIRAS, 2007).

Diante disso percebemos o desenho da descentralização do PBF perpassa da seguinte maneira: 1º temos um agente formulador do programa, financiador e fiscalizador – Governo Federal; 2º Agente de “apoio” e formentador do desenvolvimento local - Governo Estadual; 3º o Agente Executor a nível local - Municípios; e 4º o Agente Operador - Caixa Econômica Federal. Percebe-se a necessidade de uma eficiente articulação federativa e que no caso do PBF esta apoiada a uma rede de organizada de fiscalização e controle.

Uma rede de fiscalização e controle do programa foi formada visando uma maior transparência e responsabilização dos executores (Nível Federal, Estadual e Municipal) na alocação do benefício para as famílias que realmente precisam. Fazem parte desta rede: a Controladoria-Geral da União, Conselhos municipais, Ministério Público e o Tribunal de Contas da União. O Tribunal de Contas da União (TCU) tem como responsabilidade à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Governo Federal. FILGUEIRAS (2007) salienta que em uma avaliação promovida pelo TCU (2004) vários pontos críticos foram destacados aos gestores do programa, dentre eles, destacam-se: a falta de indicadores sociais

para medir o desempenho do programa; a identificação e divulgação de boas práticas de manutenção e atualização do Cadastro Único e “capacitar os agentes envolvidos no controle social nos três níveis de governo e divulgar material de apoio com informações sobre o desenho do PBF, a competência a ser exercida pelo controle social e a importância desta atuação (FILGUEIRAS, 2007, p. 63).

O Ministério Público Federal tem como atuação principal a investigação de casos de irregularidades por iniciativa própria ou por denúncias, como também garantir “pelo cadastramento e inclusão no PBF das populações vulneráveis, em particular famílias em extrema pobreza, crianças em grave risco nutricional, grupos indígenas, remanescentes de quilombos” (FILGUEIRAS, 2007, p. 67), dentre outros, visando a qualidade dos serviços e maior focalização do público alvo do programa. Enquanto que a Controladoria-Geral da União é responsável pela fiscalização da atuação dos funcionários públicos e ações dos governos responsáveis pela execução do programa. Já os Conselhos Municipais – composto por representantes das áreas da assistência social: educação, saúde, segurança alimentar, criança e adolescente, tendo o mesmo número de representantes governamentais e da sociedade civil - que é um dos requisitos mínimos de para aderência do município ao programa, que é a instância municipal de controle e monitoramentos dos procedimentos do PBF em relação ao seu público alvo (FILGUEIRAS, 2007).

Mesmo com esta rede de instituições fiscalizadoras das várias instâncias de gerenciamento do PBF ainda é perceptível falhas e irregularidades, muitas vezes apontados como um efeito negativo da descentralização, dentre elas destacam-se: famílias com renda superior do que é permitido; as falhas das senhas para saque, de saques indevidos e filas e atrasos no pagamento dos beneficiados pela Caixa Econômica Federal (CEF); a atuação insuficiente dos municípios em capacitar suas equipes, na falta de monitoramento das condicionalidades das famílias beneficiadas e muitas vezes a inexistência da instância de controle social municipal.

Um aspecto do comportamento político brasileiro que esta presente no PBF e que várias instituições de fiscalização e monitoramento tenta combater é o uso clientelista do benefício.

Muitos autores vêem na descentralização um meio de eliminação do clientelismo, uma vez que, estando no âmbito local à noção de “que uma proximidade maior entre prestadores de serviços e usuários viabilizariam maior *accountability* dos governantes em relação aos cidadãos e (...) maior *responsiveness* daqueles em relação às necessidades destes” (ARRETCHE, 1999, p.11). A descentralização do PBF não trouxe consigo automaticamente mais transparência, democracia ou controle da população na alocação do benefício do programa, a fragilidade financeira, a máquina administrativa precária e instituições políticas pautadas de comportamentos patrimonialistas são desafios que o programa e, conseqüentemente, que a gestão descentralizada tem que enfrentar. Muitas denúncias do programa se refere à políticos ou servidores/funcionários públicos que beneficiam familiares ou indivíduos do seu círculo de relações pessoais utilizando de um bem público para fim privado. Além disso, questões como as deficiências econômicas e administrativa de muitos municípios, o autocratismo desses e “uma cultura política que dificulta o “*accountability*” democrática continuam a apresentar obstáculos ao bom desempenho” (FILGUEIRAS, 2007, p.4) destes municípios e a gestão descentralizada. O que demonstra que o simples ato de descentralizar um programa social não é suficiente para eliminar padrões de comportamentos – como o clientelismo – e aumento da responsabilidade dos governos sobre seus cidadãos, é necessário uma reforma nas instituições tomadoras de decisão e executoras dos programas (ARRECTHE, 1999, data; ABRUCIO, 1999).

Já autores como Neves & Helal (2007) observam na descentralização, materializada na participação das prefeituras, como um elemento facilitador para o controle do cidadão na alocação do benefício do PBF. Isso é possível, segundo os autores, através da atuação conjunta das instâncias responsáveis pela execução do PBF como a CEF e as secretarias de ação social. A CEF possui todo um corpo técnico com elevado grau de qualificação profissional e profissionalização que atua junto com esta secretaria. Além disso, “seus funcionários estão relativamente imunes a pressões de grupos de interesse local” (NEVES & HELAL, 2007, p. 42) o que faz que a CEF possa exercer um rigoroso controle sobre a secretaria de ação social minimizando o uso do programa para práticas clientelistas. Associado a isso, tem a atuação do Ministério de Desenvolvimento Social (MDS) – comprometendo sempre

em responder as demandas das instâncias da rede de monitoramento e fiscalização – criou todo um “guia” de procedimentos universais para todos os municípios para com PBF denominado de “Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB-SUAS), “que age no sentido de padronizar as ações e procedimentos dos municípios, o que funciona como um mecanismo de controle burocrático” (NEVES & HELAL, 2007, p. 43).

Dados de 2008 apresentados pelo MDS mostram que o PBF já possui um total de 10,65 milhões de família beneficiadas pelo programa o que corresponde a 21% da população brasileira. O MDS liga a esse resultado ao alto nível de focalização, ao suporte técnico dados aos municípios e a rede de instituições responsáveis pelo eficiente monitoramento que gira em torno dos agentes executores do programa.

Diante disso, percebemos que existem atuações de gestores (de graus diferenciados) altamente especializados com padrões de condutas universais, a CEF e o MDS, aliado a uma rede de instituições públicas responsáveis pelo monitoramento da atuação dos gestores do programa. Estes padrões são incorporados pelas prefeituras que seguem a mesma conduta responsiva refletindo no comportamento de suas populações e efetivando com sucesso o processo de descentralização. Percebemos que a descentralização do programa vem na sua execução acompanhada de uma re-significação da instituição (Secretaria de Ação Social) a nível municipal, esta mudança esta diretamente relacionada com a postura de outras instâncias gerenciais do PBF, neste caso a CEF e o MDS, ao adotarem padrões de comportamento universais estipulados por este último.

CAPÍTULO 5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Uma política Pública é constituída quando um “estado de coisas” passa a ser um problema e entra na agenda política governamental, vindo a ser tornar uma demanda a qual atores políticos começam a criar alternativas de solução. A alternativa escolhida, que possui menores riscos externos, é implantada, monitorada e avaliada. Esta solução passará, provavelmente, por vários processos de construção e desconstrução o que faz com que a implementação seja a continuação da formulação.

As teorias de análise de Políticas Públicas nos Brasil, que auxiliam na construção de alternativas a solução do problema, são provenientes de países industrializados o que significa que tem que ser adaptadas ao seu contexto subdesenvolvido.

Dois são as formas de implementar um programa social - instrumento de implantação de uma política pública – pelo Governo Federal: Diretamente (centralizado) quando as instituições que o representam implementam o programa sem passar pelos entes federados ou indiretamente, quando através de uma gestão compartilhada seus entes federados passam a gerir parte dos mecanismos de execução do programa. Essa forma de implementar programas sociais é denominada de descentralização.

O processo de descentralização de programas sociais é recente na conjuntura brasileira, uma vez que seu contexto histórico é marcado por governos centralizadores e, por muito tempo, o Governo Federal foi o principal executor/implementador de políticas públicas nos territórios dos seus entes federados.

A partir da década de 80 a descentralização é observada como um meio de ampliar os princípios democráticos – Justiça distributiva, igualdade política, consciência cívica, oportunidade de participação efetiva no processo decisório de alocação dos bens públicos -, a capacidade de controle público e maior participação dos cidadãos para com o seu governo (seja ele a nível federal, estadual e municipal).

Padrões de comportamentos políticos “distorcidos”, como o clientelismo, influenciam no desenvolvimento de programas sociais. A apropriação de bens públicos privadamente por atores políticos e privados para o seu próprio interesse faz com que o benefício do PBF não chegue aos indivíduos que realmente precisam não sendo efetivo em seus objetivos. Percebemos que estes padrões de comportamento não são eliminados através da descentralização dos programas sociais sem que haja com esse processo uma re-significação de suas instituições, principais responsáveis pela transmissão de valores sociais aos cidadãos. Logo, chegamos à reflexão que é na vivência dos princípios democráticos nestas instituições que define suas principais características, e não a escala de decisões - se esta no Governo Federal, Estadual ou Municipal. Não é a mudança do nível de execução de um programa social que vai promover na sociedade um maior controle desta dos programas sociais desenvolvidos.

Para que tal re-significação aconteça se faz necessária uma gestão compartilhada pautada na definição de responsabilidades de cada escala de governo responsável pelo desenvolvimento de programas sociais. A descentralização exige a construção de capacidades político-institucionais tanto do Governo Federal e dos seus entes federados. O Governo Federal - através das instituições que o representam no desenvolvimento de programas sociais - tem que desempenhar um papel de coordenador, monitor e de “modelo” para seus entes federados, atuando em prol do equilíbrio entre eles, fornecendo auxílio técnico e financeiro, e transmitindo valores pautados em normas universais de procedimentos já pré definidos para a execução do programa. Já os entes federados precisam aprimorar sua estrutura administrativa, seus mecanismos de “accountability” e governança social para que assim possam minimizar os efeitos negativos que características da cultura política brasileira, como o clientelismo, proporcionam nos programas sociais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional. In: PEREIRA, L.C.B. e SPINK, P. (Org). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999;

ABRUCIO, Fernando Luiz. Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. In **Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil & Espanha**. Sonia Fleury (Organizadora). Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006;

ARRETCHE, Marta. Mitos da descentralização: Mais democracia e eficiência nas políticas públicas? Revista Brasileira de Ciências Sociais, 1996 - anpocs.org.br Site: http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_31/rbcs31_03.htm. Acessado em 13/10/2008;

ARRETCHE, Marta. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. Revista Brasileira de Ciências Sociais – Vol. 14 n° 40 junho 1999;

Brasil. Ministério Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS). Programa Bolsa Família. Disponível em www.mds.gov.br/bolsafamilia/o_programa_bolsa_familia. Acesso em: 13 mai. 2009;

CAMPOS, Anna Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para português? **Revista da Administração Pública**. Rio de Janeiro, fev/abr. 1990;

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. **Intervenção com o foco nos resultados: elementos para o desenho e avaliação de projetos sociais.** Governança Democrática. Curitiba, 2005;

FILGUEIRAS, Cristina Almeida Cunha. Controle e transparência na gestão do Programa Bolsa Família. In **Gestão e Avaliação de Políticas Sociais no Brasil.** Murilo Fahel e Jorge Alexandre Barbosa Neves (Orgs.). Belo Horizonte: PUC Minas, 2007;

FONSECA, Ana & VIANA, Ana Luiza d' Ávila. Tensões e avanços na descentralização das políticas sociais: o caso do Bolsa Família. In **Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil & Espanha.** Sonia Fleury (Organizadora). Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006;

FREY, Klaus. **Análise de políticas públicas: algumas reflexões conceituais e suas implicações para a situação brasileira.** PPGSP/UFSC, Cadernos de Pesquisa, nº18, Setembro, 1999;

FREY, Klaus. **Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil.** Planejamento e Políticas Públicas, 2000. Disponível em: http://www.campinas.sp.gov.br/rh/uploads/egds_material/txt_Frey.pdf. Acessado em: 04 mai 2009;

HOUAISS, Antonio e VILLAR, Mauro de Salles. **Minidicionário Houaiss da Língua Portuguesa.** Rio de Janeiro: Objetiva, 2004;
MASTROPAOLO, Alfio. Clientelismo. In **Dicionário de Política.** Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino (Orgs.). Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2008;

NEVES, Jorge Alexandre Barbosa e HELAL, Diego Henrique. Como pode ter dado certo? Insulamento Burocrático, inserção social e políticas públicas no Brasil: o caso do Programa Bolsa Família. In **Gestão e Avaliação de Políticas Sociais no Brasil**. Murilo Fahel e Jorge Alexandre Barbosa Neves (Orgs.). Belo Horizonte: PUC Minas, 2007;

NUNES, Edson. Capítulo 1 – Instituições, Política e Economia. In **A gramática política no Brasil: Clientelismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1997;

RUA, Maria das Graças. Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos. Google Acadêmico. Disponível em: http://scholar.google.com.br/scholar?hl=pt-BR&lr=lang_pt&q=An%C3%A1lise+de+pol%C3%ADticas+p%C3%BAblicas%3A+conceitos+b%C3%A1sicos+de+maria+das+gra%C3%A7as+rua&btnG=Pesquisar&lr=lang_pt. Acessado em: 06 de Abr. 2009;

SILVA, Vera Alice Cardoso, 2005. **Reflexões sobre aspectos políticos de políticas públicas**. Revista Pensar BH/Política Social. Belo Horizonte, V. 14, dezembro de 2005/fevereiro de 2006;

SIMAN, Ângela Maria, 2005. Capítulo 1 – Concepções teóricas sobre as políticas públicas. In **Políticas Públicas: A implementação como objeto de reflexão teórica e como desafio prático**. Tese de Doutorado, FAFICH/UFMG.