

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
FACULDADE DE EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

**Breyner Ricardo de Oliveira**

**A implementação dos programas Bolsa-Família e *Oportunidades*  
sob a perspectiva da condicionalidade educacional:  
uma análise a partir dos agentes públicos de base**

Belo Horizonte, 24 de março de 2014.

**Breyner Ricardo de Oliveira**

**A implementação dos programas Bolsa-Família e *Oportunidades*  
sob a perspectiva da condicionalidade educacional:  
uma análise a partir dos agentes públicos de base**

Tese apresentada ao Doutorado Latino Americano de Políticas Públicas em Educação e Profissão Docente, do Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais.

Professora Orientadora: Dra. Maria do Carmo de Lacerda Peixoto

Belo Horizonte, 24 de março de 2014.

*Para os que me  
ajudaram a ver*

***Veio a manhã e eu parti  
Mas quando cheguei aqui  
Os astros podem contar  
No dia em que me perdi  
Foi que aprendi a brilhar***

***Eu vi  
Virei estrela***

## AGRADECIMENTOS

Com muita alegria, agradeço

À Deus, por ter me permitido fazer a experiência de não ser conceito...

À minha orientadora, Maria do Carmo Peixoto, pela paciência e dedicação; seriedade e competência; rigor e objetividade; disciplina e compreensão; respeito e carinho. Leitora atenta e perspicaz nos comentários, direcionou-me nos momentos de dúvidas e respeitou minhas escolhas. Muito obrigado pelas oportunidades e pelo aprendizado;

À professora Lucíola Licínio de Castro Paixão Santos, agradeço pela oportunidade de ter cursado uma disciplina que, a primeira vista, imaginava pouco relevante para minha formação. Admito, estava enganado, não tanto pelo escopo da disciplina, mas pela oportunidade que tive de acompanhar seu raciocínio rápido, brilhante e imensamente capaz de fazer conexões tão precisas, interessantes e criativas. Seus comentários na etapa da qualificação também serviram para confirmar minha escolha, aprofundar temas e aparar arestas;

À professora Adriana Duarte, Coordenadora do Doutorado Latino Americano, pelo apoio nas mediações para viabilizar o estágio no México;

Ao professor Octávio Soares Dulci, sou grato pela possibilidade do reencontro, depois de ter sido seu aluno em 1994, quando estava no primeiro período do Curso de Ciências Econômicas, na UFMG. Ao saber que o professor também estudava os programas sociais de transferência de renda e que seria convidado para a banca de qualificação, logo vi que as belas coincidências que a vida nos oferece são oportunidades imperdíveis de aprendizagem, encerrando um longo ciclo que se encerra com essa tese;

Aos professores Amélia Cohn e Carlos Faria, agradeço pela leitura atenta e pela possibilidade do debate;

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pela concessão da bolsa de pesquisa no México;

À Márcia Joppert, da Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação, que, em um dos momentos de desespero por conta da pesquisa no México, colocou-me em contato com João Pedro Azevedo, no Banco Mundial. Ainda hoje esse caso é contado nas rodas da Rede, como um exemplo real de cooperação e das possibilidades que as redes de contatos podem proporcionar. Agradeço João Pedro pelas indicações de profissionais no México, que me ajudaram imensamente na compreensão do programa e na obtenção de dados;

Aos servidores do Ministério do Desenvolvimento Social e da Secretária Municipal de Educação de Belo Horizonte, que me receberam com disponibilidade e abertura, facilitando a entrada no campo;

À Rosamaria Torres, “Lorenzos” e Frida, que me receberam, acolheram em sua casa durante minha permanência no México e foram interlocutores imprescindíveis para que pudesse compreender as especificidades do país;

Ao Raymundo Vazquez e a Lucía Bazan, pesquisadores do Colégio do México e do CIESAS, que me deram pistas importantes, além de indicações de pesquisadores que serviram de interlocução durante a realização da pesquisa;

À Eugênia, presente divino, anjo da guarda e companheira paciente nos momentos em que as sutilezas da língua espanhola, durante as entrevistas em Puebla, deixavam-me perdido;

À Eva, professora que assumiu comigo os desafios do trabalho de campo em San Luís Potosí, colocando-me em contato com os professores e suas escolas;

Ao Rogelio, que se interessou pela pesquisa e abriu-me as portas da SEDESOL em San Luís Potosí, facilitando as entrevistas com os agentes públicos de implementação;

Ao Rogelio Grados, Raul Pérez e à Karla Vazquez, da Coordenação Nacional do Programa Oportunidades, pela disponibilidade em fornecer os dados e dialogar sobre o complexo funcionamento do programa;

À Pilar, pelas transcrições em tempo recorde e paciência em ajudar-me a compreender as sutilezas da língua;

A todos os entrevistados que me receberam e que concordaram em conversar comigo, especialmente os agentes públicos de implementação, profissionais que carregam as políticas nas costas e dão o seu melhor para que sejam implementadas;

À Rose, do Programa de Pós Graduação em Educação da FAE/UFMG, que sempre me atendeu com atenção e paciência;

À Zembla Maria, interlocutora de todas as horas, companheira de trabalho, analista brilhante da conjuntura e amiga de todas as horas;

Ao Bida e à Raquel, queridos exemplos de força, companheirismo e resiliência, especialmente nesses tempos duros em São Paulo;

Às minhas irmãs, Dani e à Karina, que souberam compreender minha ausência e me apoiaram nos momentos de dificuldade e angústia;

À Mamãe, parceira e companheira de todas as horas, exemplo de dedicação, maternidade e otimismo; mulher forte, sensível, determinada. Tenho muito orgulho de ser seu filho e sou grato por tudo que ela fez por nós. Sem ela, nossa história teria sido muito diferente do que é hoje....;

Ao papai, com toda a saudade, agradeço pela breve experiência como seu filho e pelas intuições sobre ser pai;

À vovó Helenita, que, dentre outras coisas, me ensinou que “quem quer, vai; quem não quer, manda”;

À Valéria, esposa (e leitora atenta) que convive com as minhas idiossincrasias, que me faz ser uma pessoa melhor e mais aberta para as surpresas da vida; que sonha junto comigo todos os dias e me anima a seguir adiante;

*Gracias a la vida que me ha dado tanto  
Me ha dado el sonido y el abecedario  
Con él, las palabras que pienso y declaro  
Madre, amigo, hermano  
Y luz alumbrando la ruta del alma del que estoy amando*

*Gracias a la vida que me ha dado tanto  
Me ha dado la marcha de mis pies cansados  
Con ellos anduve ciudades y charcos  
Playas y desiertos, montañas y llanos  
Y la casa tuya, tu calle y tu patio*

*Gracias a la vida que me ha dado tanto  
Me dio el corazón que agita su marco  
Cuando miro el fruto del cerebro humano  
Cuando miro el bueno tan lejos del malo  
Cuando miro el fondo de tus ojos claros*

*Gracias a la vida que me ha dado tanto  
Me ha dado la risa y me ha dado el llanto  
Así yo distingo dicha de quebranto  
Los dos materiales que forman mi canto  
Y el canto de ustedes que es el mismo canto  
Y el canto de todos que es mi propio canto*

*Gracias a la vida*

*(Violeta Parra)*

## RESUMO

Este estudo analisa o processo de implementação dos Programas Bolsa-Família e *Oportunidades* a partir dos agentes públicos de implementação (*street-level bureaucrats*), sob a perspectiva da condicionalidade educacional. Ambos são programas que conferem um benefício monetário para as famílias que se encontram em situação de pobreza, vinculando a oferta deste benefício à condição de que as famílias cumpram com co-responsabilidades nas áreas da educação e saúde. O trabalho de Lipsky (1980) é considerado uma referência importante para a literatura de implementação porque, ao analisar esse processo a partir da perspectiva dos atores que estão mais próximos dos cidadãos, assume que tais agentes exercem influência sobre essas políticas, alterando seu curso de ação. Ao analisar esses programas em Belo Horizonte (Brasil) e em San Luís Potosí (México), os profissionais da educação, da assistência social, os *Responsables de Atención* (RAs) e as *Vocales* são os agentes em nível local que correspondem à caracterização de Lipsky (1980). No Brasil, partiu-se de duas escolas públicas localizadas em uma região de pobreza extrema. Identificou-se que os Centros de Referência em Assistência Social emergem como um dos espaços de articulação para que a condicionalidade educacional seja cumprida pelas famílias. No México, as Unidades de Atenção Regional são as responsáveis pela mobilização das titulares. A fim de analisar como a condicionalidade educacional é percebida por esses agentes, professores e diretores de duas escolas públicas foram entrevistados. Ao analisar os dados obtidos, conclui-se que há tipos diferentes de interação e mediação, explicados pelas distintas percepções, valores e interpretações que esses atores constroem à medida que desempenham suas funções. Em Belo Horizonte, a implementação da política estimula a criação e o fortalecimento de redes de cooperação. Em San Luís Potosí, o programa, por ser mais regulada, dificulta a criação de vínculos intersetoriais. Apesar da natureza do programa neste país, o papel dos RAs e das *vocales* indica que os mesmos são referências importantes porque têm criado pontes entre os cidadãos e o Estado, além de fortalecerem os vínculos entre as beneficiárias. O mesmo é identificado no Brasil quando o comportamento dos profissionais da assistência, diretores de escola e coordenadores pedagógicos é analisado. Nos dois países, o papel dos professores não é decisivo, provavelmente por causa da percepção que os mesmos têm em relação à condicionalidade educacional e em função dos processos de monitoramento existentes. A pesquisa revela que, por caminhos distintos, essa condicionalidade mobiliza e aproxima os agentes em nível local, mesmo quando a intersetorialidade ainda é um problema institucional. Conclui-se que as evidências sobre a ação dos agentes de base reforçam a tese de Lipsky (1980), servindo de contribuição tanto para os formuladores quanto para os implementadores de políticas públicas. Destaca-se que a discricionariedade percebida em seu trabalho cotidiano, combinada com estilos de interação, de disponibilização dos serviços e com suas atitudes frente aos programas efetivamente produz alterações no desenho dos programas investigados.

**Palavras-chave:** Programas de Transferência de Renda, Educação, agentes implementadores de base, *street-level bureaucracy*

## ABSTRACT

This study analyzes the implementation process of the Bolsa Família Program and *Oportunidades*, considering the perspective of the street-level bureaucrats towards the educational conditionality. Both programs offer a monetary benefit for extreme poor families, linking the provision of this benefit to the condition that families comply with co-responsibilities in the areas of education and health. The work of Lipsky (1980) is considered an important reference to the literature of implementation because it analyses this process from the perspective of the actors who are closest to the citizens, assuming that these agents exert influence on these policies, changing its course of action. By analyzing these programs in Belo Horizonte (Brazil) and San Luis Potosi (Mexico), educational professional, social agents, *Responsables de Atención* and *Vocales* are the ones that match the characterization developed by Lipsky (1980). Research in Brazil started from two public schools located in an area extreme poverty and identified the Reference Centers for Social Assistance (CRAS) emerge as one of the spaces of articulation so that the educational conditionality can be fulfilled by families. In Mexico, Regional Care Units (UARs), which rely on a team of street agents, are responsible for the mobilization of holders. When analyzing the interviews in both countries, the conclusion is that there are different types of interaction and mediation among the agents, explained by different perceptions, values and interpretations that these actors construct as they perform their functions. In Belo Horizonte, the implementation of the policy encourages the creation and strengthening of cooperation networks. In Potosí, since the policy is more regulated, the creation of intersectoral linkages is hindered. Despite the nature of the program in that country, the role played by the promoters and the *vocales* indicates that these references are important because they have created bridges between citizens and the state, besides strengthening the links between the beneficiaries. The same is identified in Brazil when the behavior of social workers, school principals and coordinators is analyzed. In both countries, the role of teachers is not decisive, probably because of the perception that they have in relation to the educational conditionality. The research reveals that this conditionality mobilizes and connects the agents at the local level, even when the intersectoral support is still an institutional problem. At last, it can be said that the role played by the agents reinforce the contribution of Lipsky (1980), highlighting that the perceived discretion in their daily work, combined with interaction styles, provision of services and their attitudes towards programs effectively produces changes in the design of the policies investigated.

**Keywords:** income cash transfer programs, education, street-level bureaucracy

## FIGURAS

Figura 1 – Rede de <i>Stakeholders</i> .....	50
Figura 2 – Estrutura decisória do Programa.....	116
Figura 3 – Níveis hierárquicos e fluxos de transformação do Programa Bolsa-Família.....	157
Figura 4 – Tipos de governança.....	167
Figura 5 – Estrutura de governança das políticas sociais em Belo Horizonte.....	171
Figura 6 – Matriz de atitudes.....	205
Figura 7 – Níveis hierárquicos e fluxos de transformação do Programa <i>Oportunidades</i> .....	213

## GRÁFICOS

Gráfico 1 – América Latina: evolução da pobreza e da indigência (1980-2013).....	78
Gráfico 2 – México: população em situação de pobreza e indigência (1984-2005).....	107
Gráfico 3 – México: gasto público social (1985-2001).....	107

## QUADROS

Quadro 1 – Comparação entre os Programas Bolsa-Família e <i>Oportunidades</i> .....	121
Quadro 2 – Comparação entre Programas Bolsa-Família e <i>Oportunidades</i> .....	122
Quadro 3 – Entrevistas Programa Bolsa-Família.....	140
Quadro 4 – Entrevistas <i>Oportunidades</i> .....	143
Quadro 5 – Estrutura MDS.....	157
Quadro 6 – Síntese comparativa dos Programas Bolsa-Família e <i>Oportunidades</i> .....	228

## TABELAS

Tabela 1 – América Latina (18 países): percentual de pessoas em situação de pobreza.....	80
Tabela 2 – IGD:repases em 2013 por totalidade de municípios por Estado e Região.....	97
Tabela 3 – IGD estadual: repases em 2003 por Estado e região.....	98

## ABREVIATURAS E SIGLAS

BANCEFI - Banco del Ahorro Central y Servicios Financieros, México

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

CADU - Cadastro Único

CEPAL - Comissão Econômica para América Latina e o Caribe

CF- Constituição Federal de 1988

CIPS - Câmara Intersetorial de Política Social

CONAPO - Conselho Nacional de População, México

CONEVAL- Conselho Nacional de Avaliação de Políticas de Desenvolvimento Social, México

COPLADE - Comitê de Planejamento para o Desenvolvimento, México

CRAS - Centro de Referência em Assistência Social

CREAS - Centro de Referência Especializado de Assistência Social

DF- Distrito Federal

FHC - Fernando Henrique Cardoso

FMI - Fundo Monetário Internacional

GT- Grupo Temático

IBGE- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IGD - Índice de Gestão Descentralizada

IGD-E - Índice de Gestão Descentralizada Estados

IGD-M - Índice de Gestão Descentralizada Municípios

INEGI- Instituto Nacional de Estadística e Geografía, México

IPEA - Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas

LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social

MAPO - Mesa de Atenção de Promoção de Oportunidades, México

MDS - Ministério do Desenvolvimento Social

MEC - Ministério da Educação

NIR - Núcleo Intersetorial Regional

ONG - Organização Não Governamental

PAIF- Programa de Atenção Integral à Família

PAN - Partido da Ação Nacional, México

PBF- Programa Bolsa Família

PEBE - Programa Executivo Bolsa Escola

PIB - Produto Interno Bruto  
PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios  
PNAS - Política Nacional de Assistência Social  
PO - Programa Oportunidades  
PRI - Partido Revolucionário Institucional, México  
PS - Programa Nacional de Solidariedade Social  
PTRC - Programa de Transferência de Renda com Condiionalidades  
RA - Responsável de Atenção, México  
SAGI - Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação  
SEDESOL- Secretaria de Desenvolvimento Social, México  
SENARC - Secretaria Nacional de Renda e Cidadania  
SEP- Secretaria de Educação Pública, México  
SESAN - Secretaria Nacional de Segurança Alimentar  
SGE- Sistema de Gestão Escola  
SMAS- Secretaria Municipal de Assistência Social  
SMED - Secretaria Municipal de Educação de Belo Horizonte  
SMPS - Secretaria Municipal de Política Social de Belo Horizonte  
SNAS- Secretaria Nacional de Assistência Social de Belo Horizonte  
SSAP- Secretaria de Saúde e Assistência e Política, México  
SUAS- Sistema Único de Assistência Social  
SUS- Sistema Único de Saúde  
UAR- Unidade de Atenção Regional, México  
UMEI- Unidade Municipal de Educação Infantil

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>15</b>
1. SOBRE O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....	15
2. POR QUE ESTA QUESTÃO ME INTERESSA? .....	16
3. REVENDO O PERCURSO E ARTICULANDO AS REFERÊNCIAS: DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA AOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA COM CONDICIONALIDADES .....	19
4. REVISITANDO A ESCOLA .....	24
5. PROJETO DE PESQUISA INICIAL E SUAS MODIFICAÇÕES: AS ESCOLAS, AS OUTRAS UNIDADES DE GESTÃO DA PONTA E OS NOVOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS DO ESTADO .....	26
6. A ESCOLA E AS DEMAIS UNIDADES DE GESTÃO COMO COMPONENTES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	30
7. PARA ALÉM DOS ORGANOGRAMAS: ESCOLAS E UNIDADES DE GESTÃO COMO ARENAS POLÍTICAS .....	32
8. QUAL É A PERGUNTA E O QUE SE PRETENDEU INVESTIGAR? .....	34
9. VER DE LONGE O ALTO OU VER DE BAIXO O GLOBAL? .....	35
10. COMO SE ORGANIZA ESTA PESQUISA? .....	35
<b>CAPÍTULO 1: OS AGENTES DA BASE E A BUROCRACIA NO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS</b> .....	<b>37</b>
1.1 CONCEITOS PRELIMINARES: BUROCRACIA, ORGANIZAÇÃO BUROCRÁTICA E BUROCRATA .....	38
1.2 A TEORIA ECONÔMICA DA BUROCRACIA DE DOWNS: AS UNIDADES DE GESTÃO LOCAIS VISTAS COMO BUREAUS E ARENAS POLÍTICAS .....	47
1.3 AS UNIDADES DE GESTÃO COMO ESTRUTURAS INFORMAIS E COMPLEXAS .....	54
1.4 PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E OS BUROCRATAS IMPLEMENTADORES NAS UNIDADES DE GESTÃO NO NÍVEL DA BASE .....	56
<b>CAPÍTULO 2: POLÍTICAS SOCIAIS, ESTADO DE BEM-ESTAR E PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA COM CONDICIONALIDADES NA AMÉRICA LATINA: O BRASIL E O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA</b> .....	<b>68</b>
2.1 BREVE DIGRESSÃO SOBRE O ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL .....	69
2.2 O ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL NA AMÉRICA LATINA .....	74
2.3 PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA E O COMBATE À POBREZA NA AMÉRICA LATINA .....	78
2.4 O WELFARE STATE E AS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL .....	82
2.5 PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA .....	88
2.6 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA .....	91
2.7 RESULTADOS DAS AVALIAÇÕES REALIZADAS .....	98
<b>CAPÍTULO 3: POLÍTICAS SOCIAIS, ESTADO DE BEM-ESTAR E PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA COM CONDICIONALIDADES NA AMÉRICA LATINA: O MÉXICO E O PROGRAMA OPORTUNIDADES</b> .....	<b>103</b>
3.1 PANORAMA DA POLÍTICA SOCIAL NO MÉXICO .....	104
3.2 EVOLUÇÃO DOS PROGRAMAS DE COMBATE À POBREZA: DO PROGRAMA SOLIDARIEDADE AO PROGRAMA OPORTUNIDADES .....	108
3.2.1 Programa Solidariedade .....	108
3.2.2 Programa de Educação, Saúde e Alimentação (Progresa) .....	111
3.2.3 Programa Oportunidades .....	112

<b>CAPÍTULO 4: MARCO METODOLÓGICO: OS ITINERÁRIOS DA PESQUISA DE CAMPO .....</b>	<b>124</b>
4.1. CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA .....	125
4.1.1 Estudo comparado .....	125
4.1.2 Estudo de caso .....	126
4.1.3 Eixos metodológicos .....	128
4.2.1 Brasil .....	129
4.2.2 México .....	130
4.3 DEFINIÇÃO DOS PARÂMETROS DA PESQUISA DE CAMPO: BRASIL.....	132
4.3.1 Escolha do município .....	132
4.3.2 INSTRUMENTOS DE COLETA DE DADOS.....	134
4.3.3 Seleção das escolas da Regional Administrativa Leste .....	136
4.3.4 Sujeitos da pesquisa: entrevistas com profissionais de dois CRAS .....	138
4.3.5 Sujeitos da pesquisa: entrevistas com profissionais das duas escolas.....	139
4.3.6 Sistematização e análise dos dados.....	139
4.4.1 Sujeitos e instrumentos de coleta de dados .....	140
4.4.2 Escolha da unidade administrativa e do bairro da Cidade do México .....	143
4.4.3 Seleção das escolas .....	145
4.4.4 Entrevista com diretores de escola .....	147
4.4.5 Entrevista com professores .....	148
4.4.6 Entrevista com vocales .....	148
4.4.7 Segunda viagem a San Luís Potosí.....	149
4.4.8 Definição da cidade-caso.....	150
4.5 SISTEMATIZAÇÃO E ANÁLISE DE DADOS .....	150

<b>CAPÍTULO 5: PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: DO OFICIAL AO REAL .....</b>	<b>152</b>
5.1 ORIGENS DO PBF E DESCENTRALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS .....	153
5.1.1 O governo Luís Inácio Lula da Silva e o PBF .....	155
5.1.2 Ativo político-partidário? .....	162
5.1.3 Implementação no nível municipal e agentes públicos de base .....	165
5.1.4 Federalismo brasileiro e implementação de políticas públicas .....	166
5.2 CONHECENDO A OPERAÇÃO: O DESENHO DO PBF EM BELO HORIZONTE.....	170
5.3 O DESENHO DO PBF NA PERSPECTIVA DOS AGENTES PÚBLICOS DE BASE E DESAFIOS, DILEMAS E DIFICULDADES ENFRENTADAS .....	177
5.4 A INTERSETORIALIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E SUA ARTICULAÇÃO: VISÃO DOS AGENTES NO NÍVEL LOCAL ....	188
5.5 TROCAS E APOIOS RELACIONAIS ENTRE OS AGENTES DE BASE .....	197
5.6 PERCEPÇÕES DOS AGENTES SOBRE O PBF E SUAS CONDICIONALIDADES .....	200
5.7 COMO ATUAM OS AGENTES DE BASE? .....	205

<b>CAPÍTULO 6: PROGRAMA OPORTUNIDADES: DO OFICIAL AO REAL .....</b>	<b>212</b>
6.1 CONHECENDO A OPERAÇÃO: O DESENHO DO PO .....	213
6.2 IMPLEMENTAÇÃO DO PO NO NÍVEL LOCAL SOB A ÓTICA DOS AGENTES PÚBLICOS DA PONTA E SUAS PERCEPÇÕES SOBRE A INTERSETORIALIDADE.....	229
6.2.1 Responsáveis de atenção (RAs).....	229
6.2.2 Vocales .....	233
6.2.3 Diretores e professores.....	240
6.3 DIFICULDADES, DESAFIOS E DILEMAS COTIDIANOS ENFRENTADOS PELOS AGENTES IMPLEMENTADORES DE BASE. ....	243
6.3.1 Diretores e professores.....	243
6.3.2 Responsáveis de atenção .....	247
6.4 PERCEPÇÕES DOS AGENTES LOCAIS SOBRE O PO E A CONDICIONALIDADE EDUCAÇÃO .....	249
6.4.1 Responsáveis de atenção e vocales.....	249
6.4.2 Diretores e professores.....	252

<b>CAPÍTULO 7: REFLEXÕES SOBRE A PESQUISA NO BRASIL E NO MÉXICO: ESPAÇOS PÚBLICOS, SABERES E EXPERIÊNCIAS DOS AGENTES DE BASE NO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....</b>	<b>258</b>
7.1 BRASIL/BELO HORIZONTE.....	260
7.2 MÉXICO/SAN LUÍS POTOSÍ.....	264
7.3 BRASIL E MÉXICO: A ESCOLA E OS EQUIPAMENTOS PÚBLICOS LOCAIS COMO ESPAÇO DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS.....	270
7.4 PROFESSORES E DEMAIS AGENTES DO NÍVEL LOCAL: SEUS SABERES E AS POLÍTICAS PÚBLICAS .....	274
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>286</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>295</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>309</b>

## INTRODUÇÃO

### 1. Sobre o processo de implementação de políticas públicas

Em virtude do crescente papel que instituições, regras, processos decisórios e atores políticos têm desempenhado na formulação e implementação de políticas públicas, essas, nas últimas décadas, têm sido confirmadas como campo de conhecimento (Faria, 2003). Dois importantes fatores explicam a maior visibilidade da área, sobretudo na América Latina: a reforma do Estado contemporâneo, notadamente marcada por políticas liberais fiscais restritivas, e a crescente preocupação com a gestão do ciclo das políticas públicas, do desenho de programas à mensuração de resultados e à comparação com os objetivos pretendidos.

Há, na literatura, várias definições de políticas públicas, dependendo da matriz teórica utilizada. Para Lynn (1980), são um conjunto de ações do governo que produzem efeitos específicos e que têm a capacidade de influenciar a vida dos cidadãos. Essa definição aponta para uma arena onde acontecem os embates em torno de preferências e interesses, fazendo com que diferentes atores políticos definam estratégias de cooperação/barganha, motivados pela maximização de seus objetivos, tendo os governos como eixo central.

Do ponto de vista conceitual, a análise do processo de implementação de políticas públicas envolve diferentes áreas do conhecimento, em especial a Ciência Política, a Economia e as Ciências Sociais. Acontece essa multiplicidade de olhares porque as ações de governo não repercutem na sociedade de forma homogênea e linear, abrindo espaço para que diferentes áreas se dediquem a esses processos, o que tem contribuído decisivamente para avanços teóricos e empíricos.

O desenvolvimento da literatura levou a uma série de discussões no âmbito das políticas públicas. De acordo com Oliveira (2006), uma das discussões mais relevantes trata do processo decisório. Assim, uma corrente analítica acredita que pode ser controlado de cima para baixo (*top down*), ou seja, as decisões são tomadas por autoridades que têm certo controle do processo.

Segundo o autor, outra visão enfatiza a importância de serem levadas em consideração os atores que estão mais próximos das ações resultantes das

políticas, ou seja, aqueles que veem o processo de baixo para cima (*bottom up*), porque estão na ponta. De acordo com essa perspectiva, a população afetada pela política e os agentes do Estado que estão em contato com ela (*street-level bureaucrats*, ou seja, burocratas *do nível da rua* ou agentes públicos de implementação) podem e devem influenciar, de forma intensa, o processo de planejamento de políticas públicas.

De acordo com Lipsky (1980) e Winter (1993; 2003), esses atores sabem exatamente o que acontece e o que é melhor para que os resultados da política sejam alcançados, incrementando ganhos de eficácia e eficiência, além de promover a gestão democrática dos programas.

Diante do exposto, pode-se afirmar que há grande número de agentes de base envolvidos no processo de disponibilização e implementação dos programas. Professores, profissionais da educação, assistentes/promotores sociais e profissionais de saúde são alguns dos principais atores que atuam nessa cadeia, cada um dos quais desempenhando um conjunto de funções que, em maior ou menor grau, podem promover modificações no curso das ações e/ou dos resultados dos programas. Esses agentes são, portanto, atores que detêm algum poder discricionário porque são eles que mantêm contato direto com os cidadãos.

Em outras palavras: os professores decidem como ensinar, o que ensinar e quando ensinar, decidem quando e como devem fazer a chamada, o controle de frequência, decidem quais alunos estão mais ou menos empenhados e, no que se refere às políticas públicas em educação, podem decidir individual ou coletivamente apoiar, ou não, programas ou ações desenhadas pelas agências educacionais. Os profissionais da assistência têm o poder de decidir quem pode, ou não, ser considerado elegível para receber um benefício e os agentes que atuam no setor da saúde podem utilizar estratégias de diferenciação, em função de conhecer, ou não, o histórico e/ou os usuários que mais frequentam os postos de saúde.

## **2. Por que esta questão me interessa?**

O contato com a literatura remeteu-me a duas cenas com as quais deparei enquanto estava em campo entrevistando e coletando dados para a pesquisa de Mestrado, realizada no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade

Federal de Minas Gerais, em 2002. O objetivo da pesquisa mencionada era identificar e analisar as fronteiras entre a educação e a escola, considerando programas de transferência de renda do tipo Bolsa Escola, implantado pela Prefeitura de Belo Horizonte em 1996<sup>1</sup>.

Havia uma hipótese, confirmada pela pesquisa, de que os componentes econômicos de programas dessa natureza eram predominantes em relação aos componentes educacionais<sup>2</sup>. Por ser economista, estava claro para mim que não faria um trabalho de campo voltado para os aspectos pedagógicos *stricto sensu*. Não estava interessado em aventurar-me por essa seara, apesar de querer, por outro lado, aplicar as formulações da Teoria Econômica na análise das questões educacionais, sem os vícios do economicismo. Desde o início tinha consciência dos riscos dessa aproximação. Mas também tinha clareza das possibilidades. E foi isso que orientou a referida pesquisa e, ainda que sem eu saber, minha trajetória desde então.

Primeira cena: escola pública municipal de uma região de pobreza extrema, sala de aula, alunos conversando curiosos, agitados, por causa da presença de um professor que estava realizando pesquisa. A professora, integrada à rotina da turma, tentava, na medida do possível, manter a ordem e a disciplina durante a aula. Em dado momento, um dos alunos foi advertido pela professora, que, talvez por causa do histórico de “indisciplina”, perdeu a paciência e gritou, ameaçadora: “– Se você não ficar quieto, vai levar falta e aí eu quero ver como vocês vão receber o Bolsa Escola!”.

Segunda cena: sala de professores da mesma escola, vários professores conversando durante o intervalo. Ao ser apresentado como pesquisador pela coordenadora da escola, que explicou rapidamente os objetivos do trabalho, um dos

---

<sup>1</sup>O Programa Executivo Bolsa Escola (PEBE), executado pela Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, foi proposto pela Lei Municipal n.º 7135, de 5 de julho de 1996, na gestão do prefeito Patrus Ananias de Souza, e regulamentado pelo Decreto n.º 9140, de 12 de dezembro de 1997, pelo prefeito Célio de Castro. Com o lançamento do Programa Bolsa Família, em 2003, sob a responsabilidade do governo federal, a Prefeitura do Municipal definiu aderir a ele, razão pela qual o PEBE foi descontinuado, atendendo atualmente às famílias remanescentes, sem novas inclusões. Priorizando *as famílias em condições de carência material e precária situação sociofamiliar, tinha por objetivo garantir a admissão e permanência na escola pública de crianças de 7 a 14 anos* pela concessão de uma renda mínima estipulada em 131,97 UFIRs (SMED, 1999). O PEBE ainda buscava atender aos direitos constitucionais relativos à alfabetização e à escolarização de crianças e adolescentes e dar apoio socioeconômico às famílias carentes, contribuindo para sua promoção social e rompimento do ciclo geracional de exclusão social e pobreza.

<sup>2</sup> Para mais detalhes, ver Oliveira (2003).

professores criticou veementemente o Programa Bolsa Escola (PBE), afirmando ser contra ele porque as mães, em vez de utilizar o recurso para comprar material escolar, o utilizavam para, por exemplo, comprar cigarros e bebida. Imediatamente outros professores se manifestaram também, elencando motivos para sua reprovação. Entre os vários, cabe mencionar o de um professor que, ao reclamar dos alunos do PEBE, disse que não “dava conta” dos alunos “normais”, mas, mesmo assim, tinha de “dar conta” dos alunos do Bolsa Escola. Ele se referia, pois, ao perfil dessas crianças, das quais muitas cumpriam atividades socioeducativas. Outra professora, na mesma direção, reclamava da Prefeitura e da Secretaria Municipal de Educação, dizendo que esse era mais um programa que se “empurrava” para a escola.

Essas cenas não eram centrais para a pesquisa, naquele momento. Mesmo tendo clareza de seu aspecto secundário para os objetivos do trabalho, meu instinto de pesquisador, ainda que de forma latente, apontou para os elementos ocultos que essa advertência da professora podia revelar. A cena, de alguma forma, foi analisada na dissertação com as lentes disponíveis na época. Em função do itinerário analítico que percorri nessa pesquisa, tratei da questão, relacionando-a com a responsabilidade que se depositava sobre as crianças, uma vez que o recebimento do benefício estava vinculado a um conjunto de condições que deveriam ser por elas cumpridas. Mas, ao tratar desse e de outros aspectos, tinha a sensação de que os referenciais teóricos de que dispunha não eram, muitas vezes, suficientes para analisá-los. Esta talvez seja uma das grandes riquezas e possibilidades da pesquisa e da ciência: revelar o desconhecido e, com todas as limitações, buscar compreendê-lo.

O fato é que não abandonei as questões após a conclusão do Mestrado. Ainda que inconscientemente, busquei outras lentes, em outros campos do conhecimento. A graduação em Administração Pública, cursada na Fundação João Pinheiro (2003/2007), foi decisiva no processo. Durante o período, fui alargando e aprofundando meu olhar sobre as cenas que me acompanharam e tinham – hoje compreendo – “a escola como unidade de gestão, em que a atividade educativa apenas representa um dos seus aspectos” (Derouet, 1995, p. 73).

Ao perceber que as cenas citadas poderiam ser investigadas à luz da importante contribuição de Lipsk (1980), revisei as proposições levantadas na dissertação e, com base nos diversos casos apresentados por essa literatura em

outras áreas, além da educação, percebi que detinha melhores condições de investigar esses problemas com a profundidade que não havia sido capaz de atingir na época.

### **3. Revendo o percurso e articulando as referências: do Programa Bolsa Família aos programas de transferência de renda com condicionalidades**

O Programa de Doutorado Latino-Americano de Políticas Públicas em Educação e Profissão Docente emergiu como um espaço oportuno para aprofundar e fazer avançar reflexões. Com o incentivo a pesquisas na área da educação associadas a temáticas latino-americanas, essas questões poderiam ser retomadas, especialmente em um momento em que os programas de transferência de renda com condicionalidades (PTRC) alcançavam grande visibilidade na região, impulsionados pelo Programa Bolsa Família (PBF), no Brasil, e pelo Programa Oportunidades (PO), no México.

Com o estímulo à reflexão sobre políticas públicas e sua relação com a escola e a profissão docente, claro estava que as lacunas apontadas na pesquisa anterior poderiam ser exploradas, preservando-se o objeto de investigação: os PTRC. Entre os diversos motivos da retomada destaco: vincular a noção de crescimento, desenvolvimento econômico e redução da pobreza a anos de escolarização, especialmente em uma região marcada pela assimetria na distribuição de bens e renda, como é a América Latina; atribuir à escola e a seus profissionais a responsabilidade pelo fim da pobreza; ver, na arquitetura, mecanismos que operam sob a lógica das condicionalidades, isto é, estabelecer que o indivíduo só obterá A, se satisfizer os requisitos B, C, etc.; indicar os múltiplos papéis que são atribuídos às instituições escolares e a seus sujeitos, além da função clássica de ensinar; ver, nos mecanismos de implementação e controle, dispositivos que realçam a importância estratégica dos atores da ponta para que os resultados esperados sejam alcançados e ver grande semelhança com o PBE, analisado na pesquisa realizada no Mestrado em Educação. Tudo isso me permitiu retomar e aprofundar as questões levantadas na época, articulando-as com a formação acadêmica posterior. Ainda que brevemente, os parágrafos a seguir explicitam essas razões.

Quando se analisa o processo de formação social da América Latina, a diversidade regional impede generalizações. Há uma série de questões de ordem histórica, política e cultural que não permitem que a região seja concebida de forma homogênea e que sua evolução seja considerada linearmente. Segundo Ianni (1988), a história da América Latina é atravessada pelo que é precário, provisório, inacabado, mestiço, deslocado, fora do lugar, folclórico.

Segundo o autor, a região se constituiu com base na tese de um Estado forte, em que ciclos episódicos se alternam entre democracias e ditaduras, capitaneados pelas elites militares, oligárquicas, burguesas, civis e tecnocráticas. Em síntese, a história da América Latina é uma trama de desencontros que repercutem na fragilidade da garantia de direitos civis e sociais, o que contribui decisivamente para a precariedade da noção de cidadania e para o agravamento dos níveis de pobreza e exclusão.

Obviamente, a educação não está descolada e imune a essas questões. Pelo contrário, os sistemas escolares desses países revelam a estrutura desigual e dicotômica da região, em grande medida porque se estruturaram a partir de modelos que, segundo Oliveira (2007), foram importados de outras regiões, sem levar em conta as especificidades locais.

Segundo Tiramonti (2001), o desenvolvimento das desigualdades educacionais na região não teve as mesmas características. Em alguns países, a ampliação da oferta pública gerou processos de segmentação nos sistemas públicos, fazendo surgir um espaço de comunicação entre os diferentes setores incorporados à educação. Em outros, a incorporação à oferta educativa pública de setores emergentes levou à retirada das elites, negando, assim, desde o princípio, espaços comuns de socialização àqueles que passavam a ter acesso à escola.

De modo geral, esses países elegeram a educação como um dos pilares estratégicos para a consolidação de seus ideais nacional-desenvolvimentistas. Com influência da teoria do capital humano, enquanto a escola formal e os sistemas escolares iam se organizando e se tornando estruturados, com número cada vez maior de indivíduos, tornavam-se mais evidentes as condições objetivas para o desenvolvimento econômico. Com o acelerado – mas inconsistente – crescimento econômico e a expansão da demanda das classes médias e populares, assistiu-se à elevação do número de matrículas e à conseqüente incorporação de novos

segmentos sociais aos sistemas educativos, o que, ainda que parcialmente, explica a pressão sobre as escolas e o aumento no número de vagas.

Nesse sentido, segundo Oliveira (2007), as políticas educacionais, na América Latina, têm se caracterizado pela expansão da escolarização básica. Esse objetivo estratégico é marcado por um *trade-off* clássico: a democratização do acesso à escola *vis-à-vis* à massificação do ensino. Segundo a autora, algumas pesquisas realizadas na região têm demonstrado que a incorporação de novos setores sociais à educação traz profundas consequências para o desenvolvimento dos sistemas educativos, alterando, obviamente, o cotidiano das escolas.

A revisão da literatura sobre a temática aponta uma profusão de pesquisas concentradas na precarização e fragilização do trabalho docente (Birgin, 2000; Frigotto, 2000; Gentili, 2000; Oliveira, 2005, 2006; Feldfeber, 2006). Segundo os autores, do ponto de vista objetivo, essas reformas educacionais “elegem” a escola como núcleo do planejamento e da gestão, imputando-lhe e aos profissionais que nela atuam um conjunto de novas atribuições motivadas pelo avanço da autonomia, da descentralização administrativa e pedagógica, além da democratização do acesso à educação.

O resultado dessas transformações materializa-se na piora das condições de trabalho dos profissionais somada ao crescente desgaste emocional e físico causado pelas jornadas estendidas e pela pressão a que estão submetidos. A mudança no perfil dos alunos que chegam a essas escolas também emerge como uma variável a ser considerada. Isso porque, quando as escolas se democratizam, os professores têm de lidar com alunos que trazem consigo dificuldades das mais diversas ordens, fruto de complexas questões sociais.

Essa é uma das questões centrais levantadas pelos autores citados. Quando a escola emerge como uma das instituições materializadoras do ideal de igualdade de oportunidades, a noção de direito é traduzida, nesse universo, como ideia de universalização do acesso, impondo a seus profissionais uma obrigação: manter o aluno na escola, independentemente de qualquer problema.

É exatamente por isso que se tem buscado, nas últimas décadas, corrigir distorções historicamente produzidas. Respaldados pelo fortalecimento da democracia e das instituições, os diversos países têm buscado avançar – ainda que com recuos e desvios de rota – no sentido de ampliar o acesso a bens e serviços educacionais pela implementação de políticas públicas. Dessa forma, o Estado

emerge como ator estratégico no processo, realçando sua função de mediador dos conflitos inerentes às sociedades modernas.

Entende-se, então, que a educação é um dos componentes-chave de níveis elevados de desenvolvimento econômico e social. Por essa razão, os organismos internacionais envolvidos no processo de formulação de políticas sociais têm reforçado a importância de que programas sociais voltados para a redução da pobreza estejam, de alguma forma, associados a contrapartidas educacionais.

No Brasil, as experiências com PTRC começaram na segunda metade da década de 1990, quando vários municípios condicionaram a transferência de renda à frequência escolar, a partir da experiência da Prefeitura de Campinas e da Prefeitura de Belo Horizonte e do Distrito Federal. Diante dos bons resultados obtidos, o governo de Fernando Henrique Cardoso lançou o Bolsa Escola Federal (BEF), aumentando as áreas de cobertura pela inserção sequencial de novos municípios.

O PBF foi criado pelo governo Luis Inácio Lula da Silva, em 2003, com a missão de unificar os programas nacionais de transferência de renda em curso, ou seja, Bolsa Escola Federal, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás, Cartão Alimentação e Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (BRASIL, 2009a). Além de transferir recursos diretamente aos beneficiários, o PBF atua na promoção do acesso aos serviços básicos de educação e saúde para mais de 14 milhões de famílias beneficiadas, contribuindo para o rompimento do ciclo intergeracional da pobreza.

O México, por sua vez, tem um programa muito parecido com o brasileiro, o Programa Oportunidades (PO). É um programa federal de transferência condicionada de renda para melhorar o desenvolvimento de indivíduos que vivem em condições de extrema pobreza, com um foco especial sobre o empoderamento das mulheres (Skoufflas & McClafferty, 2001). Originalmente chamado de Progresá, prevê o apoio em saúde, nutrição, educação e renda por subsídios mensais dirigidos a mulheres chefes de família. Com um dos melhores índices de distribuição de renda da América Latina, o governo investe nas áreas de saúde, nutrição e educação, beneficiando quase seis milhões de famílias – cerca de 5% da população mexicana – com o objetivo de romper o ciclo de pobreza.

Criado em 1997, o PO inicialmente atendia a 300 mil famílias em comunidades rurais, com o objetivo de investir no capital humano – crianças pobres e suas famílias. Ele integrava diversos organismos governamentais federais e, em

menor grau, governos estaduais e municipais, concedendo benefícios monetários a quase seis milhões de famílias.

Do ponto de vista da operacionalização desses programas, ambos elegeram as áreas de saúde e educação como condicionalidades estratégicas para a transferência de recursos financeiros para as famílias beneficiadas. De modo geral, programas focalizados que direcionam recursos para determinados grupos populacionais considerados vulneráveis, no conjunto da sociedade, incorporam à sua arquitetura um conjunto de condições que devem ser satisfeitas pelas famílias beneficiadas. A existência de condicionalidades pode contribuir para que as famílias se sintam vinculadas ao programa, além de aumentar o capital social e evitar o chamado efeito carona<sup>3</sup>, presente nos programas clássicos de assistência social.

Há várias possibilidades de análise desses programas, mas, de modo geral, as pesquisas têm se concentrado em três grandes áreas, nos dois países: (1) impactos econômicos positivos no padrão de consumo e alimentação (Molyneaux, 2006; Moneratt *et al*, 2006, 2007; Skouflas & McClaferty, 2001); (2) redução da pobreza e da desigualdade social (Ferro & Kassouf, 2009; Caldés *et al*, 2006; Skouflas & McClaferty, 2001; Tavares *et al.*, 2008; Shapiro, 2010); (3) elevação do desempenho escolar das crianças em função da condicionalidade educacional (Schultz, 2004; Janvry *et al.*, 2006; Brasil, 2007; Slavin, 2010).

É importante ressaltar que, segundo Oliveira (2003), na ótica do direito de cidadania, os PTRC articulam-se com várias outras políticas, utilizando o aluno bolsista e a escola como elementos condicionantes do recebimento do recurso. Nesse sentido, segundo Oliveira (2003), várias são as evidências que comprovam a tese de que há diferença entre o que a política se propõe oficialmente e o que ela atinge realmente ou a forma pela qual ela é efetivamente compreendida e apropriada pelos atores envolvidos, uma questão extremamente relevante do ponto de vista da formulação de políticas públicas, com atenção especial às educacionais.

Oliveira (2003) considera que professores e alunos desenvolvem uma série de estratégias que comprovam que as políticas sofrem distorções e (re)significações ao longo do processo de implementação, particularmente quando a complexidade do

---

<sup>3</sup> O problema do carona (*free rider*) é muito discutido pela microeconomia, especialmente na área de finanças públicas e teoria de mercados. O carona é um agente que consome parcela que excede a parcela justa de recursos ou que usufrui deles sem ter assumido os custos de provisão. No caso dos programas sociais, pode-se dizer que os indivíduos beneficiados “pegam carona” quando se limitam a receber os recursos, aproveitando-se, com oportunismo, do governo.

universo escolar é levada em consideração. Nos PTRC, professores e profissionais da educação podem fazer uso da frequência condicionada para pressionar alunos indisciplinados beneficiados, ao insinuar que, caso eles não se comportem, vão ser considerados faltosos. Eles podem também se solidarizar com as famílias desses alunos e se comprometer com elas, ajudando os membros a buscar os serviços da rede de proteção social estatal.

Tendo a literatura sobre os agentes de implementação como referencial teórico, pode-se afirmar que esses profissionais desempenham grande variedade de funções, nem sempre diretamente ligadas ao processo educacional em si. Mas, pelo fato de essas funções estarem associadas à escola do ponto de vista institucional, estratégico e setorial, acabam vinculando, de alguma forma, os atores que integram a estrutura organizacional dessas unidades, além de aproximá-los de agentes públicos externos, que acabam envolvidos, mas envolvendo os primeiros. No momento em que se depende desses agentes para que as políticas efetivamente aconteçam, entender como esses papéis são desempenhados é crucial para que se compreenda o itinerário percorrido pelas políticas nesses espaços e fora deles.

No que se refere aos PTRC, as pesquisas indicam que não há publicações na perspectiva dos agentes locais vinculados a condicionalidades. Essas corresponsabilidades nas áreas de saúde e educação acionam uma complexa logística de provisão de bens e serviços sociais que envolve grande número de agentes públicos que, na ponta, detêm grande poder discricionário, incluídos profissionais de educação, de assistência social e de saúde, e que podem exercer papel decisivo na condução local. Diferentemente dos programas assistenciais do passado, pode-se afirmar que essas políticas inovam ao articular uma rede de proteção social por um conjunto de programas intersetoriais que têm a função de promover o bem-estar social da população focalizada.

#### **4. Revisitando a escola**

Um dos aspectos que não fui capaz de analisar na pesquisa de Mestrado é o caráter institucional da escola no processo de implementação de políticas públicas. Em outras palavras: a escola também tem um papel institucional e,

consequentemente, organizacional. Nesse sentido, define regras do jogo ou as influencia, criando outras e/ou modificando as definidas. Não é, portanto, uma instância comprometida apenas com a dimensão curricular, pedagógica e socializadora, como destaquei no Capítulo 2 da dissertação. Em síntese: a escola ultrapassa essas funções. De acordo com Algebaile (2009), há uma série de atribuições que marcam essa posição como materializadora da ação estatal, estabelecida pela burocracia governamental, sobretudo em relação às políticas sociais historicamente desenhadas para os mais pobres ou desfavorecidos.

Na pesquisa realizada, emergiu uma questão crucial para o campo das políticas educacionais: a escola tem sido, ao longo das décadas, uma instância que desempenha uma multiplicidade de papéis que, há muito, extrapolam suas funções clássicas. Em outras palavras: a escola, do ponto de vista institucional, não é um espaço usado exclusivamente para políticas de formação de professores ou de melhoria da aprendizagem e/ou da qualidade do ensino. Pelo contrário, tem-se atribuído a essa instituição e a seus profissionais um conjunto de ações e rotinas vinculadas a políticas sociais que, de alguma forma, a “atravessam” e influenciam o cotidiano escolar, conforme Derouet (1995).

Campanhas de vacinação, consultórios odontológicos itinerantes, programas de combate à desnutrição, ações de promoção da cidadania, educação para o trânsito, campanhas de conscientização sobre os riscos do uso de drogas, programas de combate à pobreza e de promoção da segurança pública, para citar alguns entre os vários exemplos possíveis, elegem a escola, ao longo das décadas, como uma das esferas responsáveis pela mediação entre o Estado e a sociedade. Ao analisar o processo de construção da identidade civilizatória no Brasil, Carvalho (1999) mostra que esses ideais civilizatórios, de certa forma, elegeram a escola como uma das principais estruturas burocráticas, no aparato estatal, que viabilizam esses projetos.

Algebaile (2009), ao reforçar, por análise histórica das políticas educacionais do Brasil desde o final do século XIX, a tese apresentada por Carvalho, confirma que, ao longo do século XX, o processo de formação das políticas sociais também depositou na escola suas responsabilidades. A preocupação com a formação para o trabalho e, mais recentemente, a crença no papel redentor da escola no equacionamento do binômio *crescimento econômico X eliminação da pobreza* impõem a seus profissionais enormes pressões.

É nesse sentido que a escola emerge como instituição permeada por questões organizacionais “informais” ou ocultas, muitas das quais desvinculadas do núcleo pedagógico propriamente dito. Portanto, a escola pública é um dos vários elos da ação estatal, mas sujeita a diferentes objetivos estratégicos de governos distintos. Nessa perspectiva, a escola integra a estrutura burocrática do Estado, o que faz com que, em maior ou menor grau, se sujeite às diretrizes definidas pelos governos. Esse aspecto revela uma questão referente ao modo de caracterizar a instituição escola, uma vez que, dadas suas conhecidas especificidades, não há uma, mas várias instituições escolares. Apesar de exercerem a mesma função social, são inúmeras as instituições escolares que traduzem essa função social com diversas intensidades e conotações, de maneira muito singular (Canário, 1995).

Por isso, as escolas são consideradas, neste trabalho, como *idades políticas*, conceito desenvolvido por Ballion (1994) *apud* Derouet (1995). Para o autor, podem ser assim consideradas por dois motivos. O primeiro é que são os lugares onde se concretizam as políticas educativas, “que somente existirão, se seus atores forem mobilizados num jogo que depende, forçosamente, das particularidades de cada estabelecimento de ensino” (p. 67). O segundo deriva do primeiro: “os estabelecimentos de ensino são locais em que os atores devem arbitrar exigências contraditórias. Todos os princípios são igualmente bons e nobres, razão pela qual a questão do acordo está no centro da questão da ‘cidade’” (p. 67). Segundo Evangelista e Shiroma (2007), as instituições escolares, em um contexto de reforma do Estado notadamente marcado pela descentralização administrativa e financeira, têm sido empoderadas, adquirindo mais flexibilidade e autonomia a fim de se adaptar às demandas impostas pelo número crescente de alunos e pela ampliação de responsabilidades.

## **5. Projeto de pesquisa inicial e suas modificações: as escolas, as outras unidades de gestão da ponta e os novos arranjos institucionais do Estado**

Ao concluir o projeto de pesquisa, após um ano de trabalho, pretendia analisar, a partir da condicionalidade educação, como as possíveis estratégias, ações, decisões e valores desenvolvidos pelos agentes vinculados aos PTRC, no

Brasil e no México, influenciam a implementação no interior das instituições escolares.

Em relação ao Brasil, a primeira entrevista, no trabalho de campo, realizada com Patrus Ananias de Souza, que foi Ministro do Desenvolvimento Social, portanto do Ministério responsável pela gestão nacional do PBF, revelou um aspecto importante que me passou despercebido: o papel local desempenhado pelo Centro de Referência em Assistência Social (CRAS)<sup>4</sup>, diretamente associado ao monitoramento das condicionalidades do PBF, incluída a dimensão educacional.

Ao dar-me conta de que as escolas não eram as únicas unidades de gestão presentes no território que estavam vinculadas ao PBF e que os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) emergiam como equipamentos<sup>5</sup> estratégicos, “atravessando as escolas”, como analisar a implementação do PBF considerando a perspectiva dos agentes de base sem levar em consideração o papel desempenhado por essas unidades e, conseqüentemente, seus profissionais?

Como será oportunamente discutido, o PO está centralizado no governo federal, diferente, pois, do desenho brasileiro. Mesmo não contando com estruturas como o CRAS e a Unidade de Atenção Regional (UAR), que faziam a coordenação local da implementação da política e de suas condicionalidades, confirma-se a ideia de ampliar o escopo da análise.

Trata-se de uma questão importante porque a existência de outros espaços, como postos de saúde, centros comunitários, igrejas, ONGs e os próprios CRAS,

---

<sup>4</sup> Segundo o sítio eletrônico do Ministério do Desenvolvimento Social, o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) é uma unidade pública estatal descentralizada da Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Atua como a principal porta de entrada do Sistema Único de Assistência Social, dada sua capilaridade nos territórios, e é responsável pela organização e oferta de serviços da Proteção Social Básica nas áreas de vulnerabilidade e risco social. Além de ofertar serviços e ações de proteção básica, o CRAS possui a função de gestão territorial da rede de assistência social básica, promovendo a organização e a articulação das unidades a ele referenciadas e o gerenciamento dos processos nele envolvidos. O principal serviço ofertado pelo CRAS é o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), articulado com o acompanhamento do Programa Bolsa-Família (PBF). É um trabalho de caráter continuado que visa a fortalecer a função protetora das famílias, prevenindo a ruptura de vínculos, promovendo o acesso e usufruto de direitos e contribuindo para a melhoria da qualidade de vida.

<sup>5</sup> Como muitos dos entrevistados utilizam essa expressão nas entrevistas referindo-se aos espaços públicos em que trabalham ou com os quais interagem, a definição do termo é oportuna. Segundo o Decreto n.º 7341, de 22 de outubro de 2010, consideram-se equipamentos públicos urbanos instalações e espaços de infraestrutura urbana destinados aos serviços públicos de abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de águas pluviais, disposição e tratamento dos resíduos sólidos, transporte público, energia elétrica, rede telefônica, gás canalizado e congêneres. Consideram-se equipamentos públicos comunitários as instalações e espaços de infraestrutura urbana destinados aos serviços públicos de educação, saúde, cultura, assistência social, esportes, lazer, segurança pública, abastecimento, serviços funerários e congêneres.

indicava que o papel das escolas como promotora de políticas sociais, conforme aponta Algebaile (2009), era compartilhado com essas instituições, produzindo modificações na dinâmica dos territórios. A autonomia conferida a essas unidades era crescente, especialmente por causa do caráter descentralizado que as políticas sociais tinham assumido e disseminado com o paradigma da Nova Gestão Pública.

Portanto, há, indiscutivelmente, um processo de reforma em curso nos diversos governos centrais. Este cenário de reforma impõe ao Estado nova agenda, resultado da dinâmica sociopolítico-econômica que tem marcado os diversos governos nacionais (Offe, 1984; Pereira, 1998; Oliveira, 2010; Castells 2003). Dessa forma, a capacidade responsiva do Estado também tem passado por alterações que são reflexo de um contexto em constante transformação.

O Estado já não é mais, portanto, o único articulador dos interesses e das demandas dos atores públicos. Sendo assim, as políticas públicas, entendidas como ações objetivas do Estado, deixam de ser exclusividade do setor público e incorporam duas esferas decisórias: o terceiro setor e o setor privado. Isso significa que os atores políticos ou os grupos de interesse constituídos têm outras esferas de interlocução e suas demandas recorrentes podem ser contempladas por diferentes políticas públicas.

Segundo o novo paradigma, a Nova Gestão Pública, o Estado assume um papel estratégico de articulador e direcionador, compartilhando sua autoridade e delegando competências a um conjunto de instituições que, eventualmente, se tornam uma rede articulada de agentes que promovem a sinergia entre as várias ações implementadas pelos governos e seus parceiros. Afirma Castells (2003):

(...) Uma rede, por definição, não possui centro, senão nós, de diferentes dimensões e com relações inter-nodais que são freqüentemente assimétricas. Mas, em termos finais, todos os nós são necessários para a existência da rede. Assim, o estado-nação se articula cotidianamente na tomada de decisões com instituições supranacionais de distintos tipos e em distintos âmbitos [...]. Mas, também funcionam nessa mesma rede instituições regionais e locais [e...], cada vez mais, organizações não governamentais (ou neo-governamentais, porque fundamentalmente trabalham com e a partir dos governos) se conectam com esta rede inter-institucional, feita tanto de negociação como de decisão, de compromisso quanto de autoridade, de informação quanto de estratégia. Este tipo de estado parece ser o mais adequado para processar a complexidade crescente de relações entre o global, o nacional e o local, a economia, a sociedade e a política, na era da informação (p. 63).

Essa articulação entre as esferas de mediação de interesses promove intercâmbio de atributos e competências para os agentes públicos e privados, o que contribui para a resignificação de conceitos, que deixam de ser rígidos. Há, portanto, clara aproximação entre as várias culturas organizacionais envolvidas, o que tem contribuído para construção de novo *ethos* público, que, conseqüentemente, tem provocado sensíveis modificações na burocracia estatal.

Do ponto de vista objetivo, podem-se apontar modificações estruturais que têm permeado a gestão pública no processo de transição, em que a concepção de organização pública como estrutura rígida e hierarquizada começa a dar lugar à ideia de redes intersetoriais.

Percebe-se que a Administração Pública tem sido permanentemente pressionada por um conjunto de variáveis conjunturais que, em maior ou menor grau, provocam modificações estratégicas e gerenciais tanto nas atividades finalísticas como nas atividades meio, rebatendo nos equipamentos e/ou instituições que operam no nível local.

Assim, políticas públicas implementadas por governos, segundo o novo paradigma, são, em maior ou menor grau, resultado de um complexo jogo de interesses em que a Administração Pública é apenas um dos múltiplos atores.

Nesse sentido, configura-se uma rede de interesses e estratégias, razão pela qual o setor público tem incorporado ferramentas de gestão que suportam o novo modelo. Portanto, o desempenho e a eficácia dos governos dependem também desses mecanismos de controle, tarefa básica para que aconteça o processo de reconstrução do Estado. Os controles pela lógica dos resultados e pela competência administrada ganham dois novos contornos. O primeiro diz respeito à necessidade de prestar contas à sociedade acerca da efetividade de suas políticas e programas. O segundo visa a assegurar que a estrutura administrativa funcione de acordo com novos princípios de produtividade e desempenho.

Essa perspectiva é fortemente vinculada à definição de metas e objetivos claros que permitam tanto à administração mensurá-los quanto à sociedade fiscalizá-los. Dessa forma, o Estado rompe com a lógica autorreferenciada da burocracia e traz a sociedade civil organizada para a internalidade do processo, até em relação a mecanismos de controle.

No que se refere à competência administrada, há tendência de que o Estado abandone o caráter monopolista que revestia a provisão de serviços e bens

públicos, até meados dos anos 1990, tema debatido pelos autores citados no início desta seção. Assim, alarga-se a perspectiva de que a oferta de bens e serviços pode – e deve – ser equacionada por uma rede articulada de agentes competitivos, gerenciados por provedores privados ou públicos, mas não exclusivamente estatais.

De acordo com o novo paradigma de gestão pública, os agentes locais tornam-se atores políticos relevantes porque, na verdade, podem, ou não, acatar decisões políticas, além de influenciar os tomadores de decisão e modificar o curso de ações objetivas a partir de representações variadas ou de interesses corporativos.

Não há, portanto, clara distinção entre quem decide e quem implementa, embora, do ponto de vista estratégico e operacional, os papéis desses atores sejam convergentes. Assim, a ideia de *accountability* (responsividade e transparência) ganha força. Deve haver, pois, garantias que assegurem que governos sejam *accountables* internamente em função da pluralidade de interesses que podem conduzir à ação pública, de acordo com representações da burocracia governamental.

## **6. A escola e as demais unidades de gestão como componentes da Administração Pública**

No que se refere ao processo de implementação de políticas públicas que “atravessam a escola”, na perspectiva da burocracia governamental, os agentes de implementação das instituições escolares emergem como atores estratégicos, mas não estão sozinhos. Os demais sujeitos que integram as unidades locais também são agentes públicos que, em maior ou menor grau, traduzem e implementam as políticas públicas desenhadas, no nível estratégico, pelos diversos governos. É nesse espaço institucional que as escolas, mas não só elas, têm o papel ampliado e revelado: mais do que prestadores de serviços públicos, são espaços políticos em que diversos aspectos da burocracia estatal são revelados.

Essa é a contribuição principal de Stephen Ball, em *The Micro Politics of School* (1987). Amparado por vasto elenco de casos e relatos, com base em observações realizadas em escolas públicas inglesas, em virtude das reformas

neoliberais implantadas pelo governo de Margaret Thatcher, no início da década de 1980, que promoveram modificações na gestão das escolas, na definição dos currículos e nas políticas de avaliação e de financiamento, Ball sustenta a tese de que há, de fato, um componente político que é muitas vezes ignorado pelos formuladores de políticas públicas em Educação.

A partir da análise de como diversas políticas e programas educacionais são traduzidos, percebidos e implementados pelos diversos profissionais das escolas, nesse contexto de reformas profundas, o autor deixa claro que muitas das decisões (senão todas) tomadas são políticas e que, por isso mesmo, podem estar, ou não, alinhadas com os objetivos educacionais priorizados pelos governos. Além disso, essas decisões podem revelar conflitos de interesses, evidenciando os múltiplos grupos de pressão que se articulam e/ou se opõem, conforme destaca Derouet (1995). É interessante destacar que esses atores/grupos não divergem ou se articulam necessariamente entre si, na consecução de interesses pedagógicos e/ou educacionais. É exatamente essa micropolítica que Ball considera fundamental para que melhor se compreenda como as políticas públicas são realmente implementadas.

Por associação, compreendi que, no processo de implementação de políticas que perpassam por ela, a escola não pode ser analisada como se fosse um objeto descolado do sistema. Pelo contrário, deve ser dada atenção à dimensão burocrática, como um dos elos que a integram à burocracia pública, materializando a Administração Pública. Na medida em que a escola pública integra a estrutura organizacional do Estado, submete-se, por definição, aos fundamentos da Administração Pública. Em outras palavras: ainda que sejam espaço caracterizado pelo exercício da autonomia, em função das atividades educativas que realiza, não é unidade independente.

Considerando o Direito Administrativo como campo do conhecimento, a definição de Administração Pública, segundo Di Pietro (2006), é:

Em sentido objetivo, material ou funcional, a administração pública pode ser definida como a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve, sob regime jurídico de direito público, para a consecução dos interesses coletivos. Em sentido subjetivo, formal ou orgânico, pode-se definir Administração Pública como sendo o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado. Em sentido objetivo é a atividade administrativa executada pelo Estado, por seus órgãos e agentes, com base em sua função administrativa. É a gestão dos interesses públicos, por meio de prestação de serviços públicos. É a administração da coisa pública. Já no sentido subjetivo é o conjunto de agentes, órgãos e entidades designados para executar atividades administrativas com vistas ao alcance do interesse público (p. 68).

Essa talvez seja uma área cinzenta no campo educacional, sobretudo porque vincular a escola a essa estrutura organizacional e à hierarquia governamental é impor certa rigidez, muitas vezes desconsiderada pelas pesquisas. Quando a dimensão organizacional, no nível micro, é associada à noção de rede ou de sistema público de ensino, a combinação não pode ser ignorada no cotidiano da ação dos agentes que nela atuam. Os próprios limites e possibilidades de atuação da escola, por sua vez, tanto do ponto de vista organizacional quanto do institucional, não podem ser desconsiderados. É nesse contexto que o processo de formulação e implementação de políticas públicas deve ser analisado, relativizando-se a premissa de que, por causa da eventual rigidez imposta pelo sistema burocrático, há pouca ou nenhuma margem de manobra para os agentes públicos agirem de forma discricionária. Além disso, quando as organizações públicas são analisadas do ponto de vista das relações sociais informais que nelas são estabelecidas, como bem fundamentam a Sociologia e a Psicologia Social, a maneira como essas políticas são percebidas pode revelar aspectos muito interessantes para melhor se compreender o funcionamento cotidiano dessas instituições.

## **7. Para além dos organogramas: escolas e unidades de gestão como arenas políticas**

Outra abordagem trata essas questões com perspectiva ampliada e bem mais porosa, retratando as unidades de gestão como sistemas políticos, apesar de burocráticos (Downs, 1966; Crozier, 1981; Selznick, 1966; Tullock, 1967). Para esses autores, a Administração Pública é também composta por uma dimensão

política e sistêmica que a afasta da neutralidade ou da imparcialidade postuladas pelo Direito Administrativo, com influências do pensamento weberiano. Ao analisar a Administração Pública como um sistema aberto, que estabelece relações fluidas com o ambiente, a Sociologia das organizações alarga os olhares sobre o objeto, inserindo-o em outra perspectiva, mais conectada à realidade observável. Nesse sentido, não só as escolas mas as demais unidades de gestão e instituições locais podem ser consideradas cidades políticas, ampliando a formulação de Ballion. Por extensão, os territórios em que estão inseridas também podem ser assim considerados, reforçando a ideia de que operam como “arenas políticas” (Gomes, 1995, p. 99).

Admitir a influência dos agentes públicos no cotidiano das relações corporativas expande a dimensão política do setor público, incorporando a tese de que existe ação política nessas organizações e entre elas. No processo de implementação de políticas públicas, na perspectiva de Lipsky (1980) e Muscheno (2006), os atores da ponta detêm grande capacidade de influenciar e até de fazer modificações, em função da capacidade discricionária e da própria natureza de suas atribuições e das relações que estabelecem com o cidadão/usuário.

É importante deixar claro que esses referenciais são fruto de pesquisas realizadas em áreas conexas à Educação. Os “achados” desses autores foram obtidos pela análise do processo de implementação de diversas políticas sociais, na ótica dos atores da ponta, incluídos médicos, enfermeiros, assistentes sociais, policiais, fiscais e professores. É nesse sentido que as escolas e outras unidades de gestão aparecem, nesses trabalhos, como espaços institucionais e, conseqüentemente, políticos, em função dos papéis desempenhados pelos indivíduos que nelas estão. Também é importante registrar que, em vista desse referencial, o foco não reside na(s) política(s) pública(s) implementada(s), mas nos atores que estão na ponta.

Sendo assim, as políticas públicas figuram como objeto revelador de estratégias, valores e interesses que estão em jogo quando a ação desses sujeitos é investigada. Portanto é muito provável que, na análise das políticas educacionais ou sociais que elegeram a escola como um de seus elos de implementação, os resultados referentes a articulações, interesses, estratégias e atitudes não sejam tão diferentes entre si, guardadas as devidas proporções.

## 8. Qual é a pergunta e o que se pretendeu investigar?

Diante do exposto, pode-se afirmar que há grande número de agentes de base envolvidos no processo de disponibilização e implementação dos programas. Professores, profissionais da educação, assistentes/promotores sociais e profissionais de saúde são alguns dos principais atores que atuam nessa cadeia, cada um desempenhando um conjunto de funções que, em maior ou menor grau, podem promover modificações no curso das ações e/ou dos resultados. Esses agentes são, portanto, atores que detêm algum poder discricionário porque mantêm contato direto com o cidadão.

Nesse sentido, há diferença entre o que as políticas públicas se propõem oficialmente e o que elas atingem ou a forma como são compreendidas e apropriadas pelos atores envolvidos, questão relevante do ponto de vista da formulação, com atenção especial para as educacionais e sociais. Assim, esta pesquisa tem o objetivo de analisar o processo de implementação do Programa Bolsa Família e do Programa Oportunidades, na perspectiva dos agentes de base, considerando-se a condicionalidade educação. Nesse sentido, é recortada pela seguinte questão norteadora, reformulada no momento da qualificação de tese: *Como estratégias, valores e ações de agentes de base envolvidos com programas de transferência de renda com condicionalidades (PTRC), no Brasil e no México, influenciam o processo de implementação, ao considerar a condicionalidade educação?*

Para isso, a discussão foi direcionada para o papel desses atores, com análise das contribuições da literatura referente ao tema. Buscou-se conhecer como estratégias, valores e ações dos agentes de base influenciam a implementação desses PTRC e como as condicionalidades associadas à educação se articulam com as funções cotidianas dos sujeitos envolvidos na operacionalização. Além disso, buscou-se compreender de que modo as escolas e as demais unidades de gestão emergem como elo entre a rede multissetorial de implementação de políticas públicas de transferência de renda e a efetivação de direitos sociais.

## 9. Ver de longe o alto ou ver de baixo o global?

Essa é a interessante pergunta lançada por Gomes (1995, p. 95) sobre pesquisas que analisam a gestão escolar. Aproprio-me dela, entendendo que a indagação parece oportuna para retratar uma questão que está diluída nesta pesquisa: é possível analisar a implementação de um PTRC na ótica dos burocratas que estão na ponta, em dois países tão diferentes, sem levar em consideração o desenho definido pelos formuladores nos níveis federal, estadual e local?

Como esta pesquisa tem caráter comparativo (dois programas com arquiteturas diferentes), considerei ser importante confrontar os respectivos marcos institucionais com a compreensão de agentes de posições estratégicas nas diversas esferas. Com isso, busquei entender melhor lógicas e fluxos operativos, para depois me dirigir aos agentes locais.

Percebi, então, que os dois programas tinham incorporado, ao longo do tempo, elementos que alteraram o desenho inicial, o que é natural e esperado. No Brasil, o PBF é fruto da combinação de políticas anteriores e, no México, o PO é a terceira geração de um programa que sofreu diversas modificações desde 1980. Mesmo que essas modificações não tenham sido objeto deste trabalho (também a retroalimentação, na formulação e reformulação), assumi, como o processo não é estático, que os sujeitos locais eram afetados por esses fluxos, ajustando-se a eles. Assim, os mecanismos de regulação/coordenação, nos diversos níveis, emergiram como uma variável analítica, considerada componente da implementação na base.

## 10. Como se organiza esta pesquisa?

O trabalho estrutura-se em oito capítulos. No Capítulo 1, discutem-se conceitos preliminares referentes a burocracia e burocratas, segundo a Teoria Econômica, a Sociologia das Organizações e a Ciência Política, para construir a relação existente entre essas estruturas e os indivíduos que nela atuam. Assim, apresenta o conceito de agente público da ponta (*street-level bureaucrat*), articulando esse referencial com a discussão iniciada nas seções anteriores, para depois analisar a escola e os profissionais que nela atuam à luz dessa formulação.

Foram importantes para o aprofundamento teorias referentes a comportamento político, originalmente utilizadas pela Ciência Política, para explicar o comportamento político dos indivíduos.

O Capítulo 2 e o Capítulo 3 apresentam o PTRC brasileiro e o mexicano, além de breve revisão da literatura referente ao caminho percorrido, em relação às políticas sociais que culminaram nesses programas, seguida das avaliações qualitativas e quantitativas realizadas sobre os dois programas.

Os marcos metodológicos da pesquisa são apresentados no Capítulo 4. Breve apanhado histórico sobre os dois países serve de moldura para melhor caracterizar a pesquisa e a proposta de estudo comparado, conduzindo o leitor rumo ao itinerário percorrido. As decisões tomadas durante o trabalho de campo também são descritas, juntamente com seus desdobramentos, e as categorias de análise construídas com base na análise parcial das entrevistas.

O Capítulo 5 apresenta a análise de dados referentes ao Brasil/Belo Horizonte, tendo as categorias definidas no capítulo anterior como referência. O mesmo acontece no Capítulo 6, para o México/Cidade do México.

O Capítulo 7 apresenta reflexões sobre a análise desses programas, consolidando e aprofundando comparações feitas nos dois capítulos anteriores e nos capítulos teóricos.

Encerram o trabalho, as Considerações Finais, em que se articulam achados desta pesquisa e referências teóricas, na perspectiva dos agentes públicos vinculados à condicionalidade educacional, tendo a escola como uma das esferas de análise.

## **CAPÍTULO 1**

### **OS AGENTES DA BASE E A BUROCRACIA NO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

A literatura que se refere a agentes públicos de implementação identifica esses atores como burocratas do “nível da rua” (*street-level bureaucrats*). Apresentando algumas das principais questões sobre a burocracia e suas relações com a Administração Pública, mostra-se a instância a que esses agentes se subordinam. Feito isso, analisa-se o processo de implementação de políticas públicas, tendo esses atores como referência e relacionando o papel que desempenham com aspectos constitutivos das organizações públicas.

### 1.1 Conceitos preliminares: burocracia, organização burocrática e burocrata

Os economistas liberais clássicos<sup>6</sup> afirmam que a intervenção estatal restringe a ação individual porque os agentes econômicos deixam de ser maximizadores de sua utilidade. Em outras palavras: o liberalismo clássico critica a ampliação das funções do Estado porque acredita que esse padrão de intervenção limita e faz com que o comportamento individual (ou dos agentes racionais envolvidos) alcance resultados abaixo do que seria obtido se o mercado operasse livremente.

Defensora da teoria da concorrência perfeita proposta e desenvolvida por Adam Smith<sup>7</sup>, essa corrente de pensamento sustenta que os agentes econômicos, agindo individual e egoisticamente na maximização de seus interesses, são conduzidos pela mão invisível do mercado e acabam atingindo o bem-estar coletivo e justificando a não existência do Estado. Para que isso seja possível, a economia deve funcionar no modelo perfeitamente concorrencial, isto é, em ambiente que opera sob total simetria informacional. Portanto, isolado, nenhum agente é capaz de afetar (ou alterar) o preço de mercado. Se essas hipóteses fossem satisfeitas, a alocação de bens e recursos seria determinada para atingir a mais eficiente disposição, maximizando a utilidade<sup>8</sup> dos agentes envolvidos, isto é, indivíduos,

---

<sup>6</sup> O termo liberal clássico refere-se a uma escola de pensamento da Ciência Econômica. Entre os autores que se utilizam desse referencial teórico, citam-se Friedman (1984) e Hayek (1983).

<sup>7</sup> Smith (1723-1790), famoso economista inglês, é considerado um dos fundadores da Ciência Econômica e pai do liberalismo clássico. Sua obra *A Riqueza das Nações* (1776) é tida como um dos pilares da teoria econômica.

<sup>8</sup> A utilidade de bens e serviços é a aptidão da coisa ou do serviço para satisfazer uma necessidade econômica. Segundo Varian (1994:59), “os filósofos e economistas, nos tempos vitorianos, falavam em utilidade como indicador do bem-estar geral de uma pessoa. A utilidade era concebida como uma medida numérica da felicidade de um indivíduo. O problema era que estas pessoas nunca

empresas, grupos de interesse<sup>9</sup> e sociedade em geral. Em um cenário como esse, a existência de uma instância de arbitragem, o Estado, seria completamente dispensável uma vez que todas as transações aconteceriam na esfera da sociedade, sem impor perdas aos envolvidos.

A observação atenta do mundo real, entretanto, indica que o mercado, na maioria das vezes, não opera sob a lógica da concorrência perfeita defendida por esses economistas, além de não gerar esse nível de utilidade, eficiência e bem-estar para todos (Musgrave, 1980; Olson, 1965; Stiglitz, 1988). Além disso, as sociedades modernas se organizam a partir de grupos que têm interesses próprios, buscando cada um deles a maximização de seus ganhos ou de sua utilidade. Nesse cenário, é importante considerar que, na maioria das vezes, os interesses que estão em jogo são conflitantes e/ou excludentes, reforçando a lógica não cooperativa vigente. Não havendo garantias de que esses grupos cooperam entre si a fim de alcançar o equilíbrio, é preciso legitimar uma instituição que se coloca acima deles. Portanto deve o Estado cumprir o papel.

Essas são algumas das razões que sustentam a tese de que o mercado não é, por si só, eficiente na alocação de recursos e de que não é capaz de promover o bem comum. Em outras palavras: o mercado falha e, todas as vezes que isso acontece, se justifica a intervenção ou a existência do Estado como agente regulador, interventor e mediador dos conflitos que se configuram na arena dos grupos de interesses. Tendo em vista que esses grupos têm demandas particulares, cabe ao Estado encontrar mecanismos que possam realizá-las.

Nesse sentido, a primeira falha de mercado diz respeito à provisão de bens públicos. Por bem comum ou bem público entende-se o que gera benefícios que se estendem a todos ou a quase todos os grupos ou indivíduos em uma sociedade ou que, quando consumido por estes, continua disponível para o resto da sociedade. Tomando exemplos clássicos de bem público para análise (defesa nacional, construção de estradas, saúde pública e pesquisa básica), é possível ver que são essencialmente providos pelo Estado porque, sendo os benefícios da provisão muito

---

descreveram realmente como poderíamos medir a utilidade. Devido a esses problemas conceituais, os economistas abandonaram a velha visão da utilidade como medida da felicidade e ela é vista hoje como sendo somente um modo de descrever as preferências”.

<sup>9</sup> Grupo de interesse é todo e qualquer tipo de coalizão que se forma para, organizadamente, exercer algum tipo de pressão para que seus interesses corporativos sejam alcançados. Os partidos políticos, os sindicatos, as associações de estudantes, os movimentos sociais, etc. são exemplos de grupos de interesse.

difundidos pela sociedade, nenhuma empresa, indivíduo ou grupo de interesse está economicamente incentivado para fornecê-los.

Essa falta de motivação do mercado, portanto, tem explicação: agentes racionais maximizadores de utilidade, de ganhos ou de bem-estar não têm incentivo para prover bens que não são plenamente absorvidos por eles. Portanto só o fazem quando a motivação é compulsória, isto é, quando são obrigados pelo Estado por pagamento de impostos ou de tributos ou por coerção legal ou por contrapartidas do Estado, como leis de incentivo assentadas no princípio da isenção fiscal.

Outra falha de mercado está associada às assimetrias de renda e oportunidades. O modelo concorrencial não é capaz de assegurar que todos os agentes econômicos tenham o mesmo acesso a bens, serviços e oportunidades. Assim, no que se refere à distribuição da renda, as leis de mercado não são capazes de gerar repartição justa dos rendimentos, podendo originar níveis socialmente inaceitáveis de desigualdade, pobreza e exclusão social. Dessa forma, cabe ao Estado corrigir as assimetrias de renda originadas pelo mercado, valendo-se de vários mecanismos, entre os quais os programas de transferência ou suplemento de renda para apoio financeiro aos mais pobres, basicamente viabilizados por meio da elevação de receitas por tributação ou da redistribuição dos recursos orçamentários, a chamada política alocativa.

Em linhas gerais, o Estado dispõe de diversos instrumentos para resolver os conflitos gerados pelas falhas de mercado. Tributação, enquadramento legal, distribuição de recursos e provisão de bens públicos são alguns dos recursos que podem ser utilizados pelo setor público para dar materialidade à sua intervenção, garantindo o bem-estar coletivo.

Independentemente do instrumento utilizado, fica claro que esse processo de construção de uma esfera estatal voltada para a consecução do interesse público, em detrimento do interesse privado, ampliou a estrutura organizacional do Estado. Foi nesse contexto que Woodrow Wilson apresentou, em 1887, a primeira formulação de um referencial sobre a “ciência da administração pública”, demonstrando grande preocupação com a modernização da sociedade e das organizações privadas e com as novas e complexas demandas que estavam sendo apresentadas aos diversos governos nacionais e que exigiam que esses interesses fossem arbitrados pelo Estado.

Para Wilson, do ponto de vista material, sendo o Estado a esfera responsável por corrigir as falhas produzidas pelo setor privado e por assegurar a defesa dos interesses públicos, toda vez que essas funções são evocadas mais pressão se deposita sobre a estrutura e a organização estatais, razão pela qual o desenvolvimento da burocracia pública deve tornar-se um dos elementos estratégicos para dar visibilidade à ação governamental. É preciso que os governos se organizem interna e eficientemente para serem capazes de responder aos anseios da sociedade.

Wilson defende a tese da separação, na esfera pública, entre a administração e a política. Assim, a Administração Pública materializou-se, no final do século XIX, como a instância que assegurava a obtenção do interesse público. Para isso, uma estrutura organizacional racional e ordenada, a burocracia, formada por uma classe neutra e profissional de servidores públicos, os burocratas, deve ser fortalecida a fim de pôr em ação o que é decidido pelos representantes eleitos pela sociedade. Para Wilson, a separação entre política e administração preserva dois movimentos intrínsecos ao funcionamento do setor público: a política e a técnica. Ao defender essa separação, ele pretende “proteger” uma esfera da outra, garantindo que tanto a política quanto a administração coexistam sem conflitos.

Certamente o nome de maior destaque nas ciências humanas, quando se fala em teorias sobre a burocracia, é Max Weber, cuja obra, considerada referencial de destaque para qualquer estudo sobre tema, é base para uma compreensão sociológica do fenômeno.

A teoria elaborada por Weber (1982) define as organizações como estruturas ordenadas que se assentam em princípios racional-legais, entre os quais se destacam hierarquia, disciplina e especialização. Ela considera que o modelo ideal para o funcionamento do Estado se baseia nos princípios de impessoalidade e universalidade, na profissionalização e na especialização das funções, na observância das regras e no cumprimento de metas. Esses princípios induzem um tipo de comportamento-padrão dos funcionários para o qual o espaço para discricionariedade e julgamento pessoal é mínimo ou até inexistente. O agente que atua na burocracia é, pois, um fiel executor do que foi estabelecido sem influências externas.

Para Weber, o ponto fundamental da burocracia está justamente no fato de que o agente, na medida em que segue fielmente o que lhe foi determinado,

contribuiu para a hierarquização e o bom funcionamento do governo democrático. Valores e vontades pessoais do burocrata, portanto, não devem fazer parte do processo. As vontades cabem ao político, que representa a democracia e constrói as políticas, enquanto o burocrata procura reproduzir o que lhe foi designado. Ao contrário da formulação de Wilson, concentra-se na formação de um *ethos* público voltado para o ordenamento da estrutura organizacional do Estado. Se, para Wilson, o foco está na separação entre a técnica e a política, para Weber o ponto de partida reside na racionalização da ação estatal como resposta ao processo de racionalização experimentado pela indústria, no início do século XX.

A Teoria da Burocracia ampliou-se na Administração Pública por volta da década de 1940, sobretudo porque se tornou necessário desenvolver um modelo de organização racional capaz de articular todas as variáveis organizacionais envolvidas no setor público, além de coordenar o comportamento de seus integrantes, os servidores públicos. Nessa perspectiva, entende-se que a burocracia é uma forma de organização humana que se baseia na racionalidade, isto é, na adequação dos meios aos objetivos pretendidos, a fim de garanti-los com a máxima eficiência possível. Dessa forma, não só os fins mas também os meios fazem parte da gestão dos processos e das rotinas administrativas, ainda que não sejam, necessariamente, percebidos pelos usuários.

Sob esse ponto de vista, Derouet (1995) assinala um aspecto importante das unidades organizacionais locais. Assim, um estabelecimento de ensino não é apenas uma unidade pedagógica: “é também uma pequena empresa que pode servir mais de mil refeições por dia; é também uma pequena empresa de limpeza e de manutenção” (p. 75). Da mesma forma, salvaguardadas as devidas proporções e especificidades, um centro de saúde, um centro comunitário, uma unidade de atendimento social ou uma agência de prestação de serviços públicos.

Todas essas formulações foram assimiladas e implementadas pelos gestores públicos de diversas maneiras, desde que foram disseminadas pelas escolas e manuais de gestão. Ao longo das décadas, contudo, a burocracia adquiriu características negativas, emergindo muito mais como um problema do que uma solução. De modo geral, o senso comum associa burocracia com falta de organização, ineficiência e ausência de profissionalismo, tendo sido equivocadamente questionada/criticada por estar associada a imperfeições gerenciais que prejudicam a vida dos indivíduos e, no caso do setor público, dos

cidadãos. Ao estudar consequências desejáveis na condução das empresas, Weber destaca que desdobramentos imprevistos e indesejáveis podem levar as organizações a alcançar posições abaixo da eficiência máxima, comprometendo os objetivos e interesses das instituições.

Essa visão acerca do conceito de burocrata está associada ao que Merton (1978) chama de disfunções da burocracia. Idealizada para ser produtiva e eficiente, com formato aplicável tanto a organizações públicas como a privadas, a burocracia deve, em sua forma pura, atender a requisitos claros e pré-definidos que garantam eficiência e funcionalidade. Para Merton (1978) e Motta & Pereira (1981), esses desvios nas organizações são caracterizados por internalização das regras e exagerado apego a regulamentos. Assim, as normas perdem o sentido de atender aos propósitos da organização, na medida em que deixam de ser meios, tornando-se fins em si mesmas. O excesso de formalismo e de papéis, devido à necessidade de documentação das comunicações, leva à perda de agilidade e eficiência. Pela resistência a mudanças, os funcionários, acostumados com previsibilidade e estabilidade, encaram a mudança como uma ameaça. A despersonalização do relacionamento, uma vez que é dada ênfase aos cargos e não às pessoas, leva à indiferenciação. Como a categorização é base do processo decisório, a autoridade é exercida e as decisões são tomadas com base no cargo e não na competência técnica. A superconformidade a rotinas e procedimentos soma-se à inflexibilidade, à falta de questionamento das normas, que podem, em determinado momento, deixar de refletir os objetivos da organização, e à perda de iniciativa e criatividade. A exibição de sinais de autoridade, para demonstrar posições hierárquicas, com o uso de símbolos de *status*, causa dificuldade no atendimento a clientes/usuários/cidadãos e conflitos com o público, já que o burocrata tem como prioridade a execução de normas e regulamentos, perdendo o foco no cliente/usuário/cidadão.

No ensaio *Parlamentarismo e Governo numa Alemanha Reconstruída*, Weber retoma a tese de que a burocracia é uma forma de organização humana baseada na racionalidade. Consequentemente, a administração burocrática representa o exercício da dominação que tem por base o saber. Na sociedade burocrática (ou racional-legal), a legitimação do domínio se dá por normas, por organização, por regras e estatutos e por obediência a normas.

Nessa formulação, Weber procura definir um tipo ideal de burocracia, algo como um modelo conceitual hipoteticamente perfeito, no qual as principais características são: divisão hierárquica, com estrutura clara de mando e subordinação, existência de regras racionais, explícitas e impessoais e de regulamentos, leis e normas administrativas, registro e documentação de comunicações, fatos e atos administrativos e técnicos, especialização e treinamento de funcionários assalariados que têm carreira na organização, mas não têm propriedade dos meios de produção e administração, definição prévia do funcionamento da organização, racionalidade, impessoalidade nas relações humanas por definição de tarefas feita de acordo com os cargos e não com os ocupantes, seleção de pessoal feita com base no mérito e na competência técnica, segundo critérios racionais e universais, separação entre propriedade e administração, com profissionais especializados gerindo a organização e previsibilidade do funcionamento para todos os membros.

A Teoria da Burocracia desenvolvida por Weber tem recebido críticas ao longo dos anos, principalmente em função do caráter formal e impessoal e da previsibilidade de funcionamento. A previsibilidade total é impraticável, na medida em que as organizações funcionam para e com seres humanos, o que amplia os aspectos informais e ocultos das relações de poder e de interação social inerentes a elas.

Um dos críticos é Perrow (1981), que descreve a burocracia weberiana como uma organização que tem regras fixas que determinam as atribuições dos funcionários e permitem controlar o trabalho destes. É hierarquizada e confere grande importância a documentos escritos. Além disso, pressupõe formação profissional destacada dos funcionários, que se dedicam a ela em tempo integral, como “tipos sociais”. Para o autor, a autoridade burocrática, do ponto de vista weberiano, tem por base a racionalidade, de forma que os subordinados devem obedecer aos superiores, que, natural e racionalmente, detêm mais conhecimento, uma vez que, antes de assumir os cargos, foram selecionados e testados segundo suas habilidades.

Outras críticas podem ser encontradas na literatura, em diversos campos do conhecimento. Há contribuições da Administração, da Sociologia, da Ciência Política e da Economia. Mas se destacam três autores que articulam essas diversas

formulações, no que tange às principais ideias que podem estar relacionadas ao paradoxo da burocracia: Merton (1978), Crozier (1981) e Selznick (1966).

Merton associa a incapacidade treinada com o que chama de “deslocamento de objetivos”, que transforma meios em fins e cristaliza normas e procedimentos, ainda que tenham perdido totalmente a função, em virtude de mudanças no ambiente interno ou, muito provavelmente, no ambiente externo. Esse fenômeno leva o funcionário burocrata a notáveis dificuldades de adaptação e perda da visão crítica e inovadora. Para possibilitar a manutenção do *status quo*, cria-se o espírito corporativista e reacionário, segundo o qual o grupo ou o indivíduo se defendem de toda tentativa de mudança de normas e padrões, sacrificando a clientela, cuja satisfação e atendimento adequado são progressivamente afastados dos objetivos da instituição burocrática e dos servidores. Afirma Merton apud Crozier (1981):

(...) a disciplina necessária para manter, dentro do conjunto burocrático, o comportamento estandardizado que se deseja, supõe o desenvolvimento de uma atitude ritualista dos funcionários (correspondente ao ‘deslocamento das finalidades’), cuja rigidez resultante lhes torna difícil responder às exigências particulares de sua tarefa e que, paralelamente, essa rigidez desenvolve o espírito de casta, abrindo assim um fosso entre o funcionário e seu público. (p. 263).

Essa situação exemplifica o que Crozier chama de círculo vicioso da burocracia: quanto maior a rigidez das normas, maiores as dificuldades de adaptação e maior a necessidade de aumentar o controle e a regulamentação, gerando dificuldades de adaptação e conflitos com o público (Crozier, 1981). Nessa direção, Selznick (1966) formula o conceito de “paradoxo da organização”, que faz os objetivos amplos serem substituídos por objetivos operacionais, imediatos, parciais e limitados. Com acesso restrito à formulação, compreensão e aplicação dos objetivos gerais, os servidores voltam-se para a consecução de pequenas tarefas que passam a ter força de grandes objetivos, conforme os seus interesses corporativistas.

Nessa perspectiva, pode-se perceber a relação com a teoria econômica, na medida em que os servidores/funcionários podem ser considerados *rent seekers* ou, literalmente, caçadores de renda<sup>10</sup>. Assim, seus resultados, em termos de bem-estar

---

<sup>10</sup> Definição de *rent seeking* é oferecida por Tollison (1988): é o gasto de recursos que visa a enriquecer a pessoa, aumentando a participação em quantidade fixa de riqueza. Em vez de criar riqueza, esse agente prefere tirar proveito de um processo de geração que já está em curso.

social, ficam vinculados ao quadro institucional, em que os agentes buscam maximizar os ganhos, não necessariamente alinhados com os objetivos institucionais.

Para Selznick (1966), outro fator relevante se relaciona com a estrutura interna informal, orientada para controlar a organização, em que os diversos grupos de interesse ou agentes individuais definem estratégias utilitaristas, com o objetivo de maximizar poder, prestígio e vantagens materiais ou se defendem contra a alienação, nas várias formas. Selznick (1966) mostra o círculo vicioso da especialização burocrática:

A organização burocrática especializa e fragmenta os papéis para tornar o perito mais neutro e mais independente, mas desta forma, ela tende a criar um espírito de castas e tentações de aliança com os interesses que se cristalizam em redor desses papéis; a disfunção que se desenvolve será, naturalmente, combatida através do reforço da especialização (p. 264).

Segundo o autor, a burocracia emerge como um complexo de círculos viciosos, como “um sistema de organização incapaz de corrigir-se em função de seus erros, e cujas disfunções se converteram em um dos elementos essenciais de seu equilíbrio” (p. 283). Nesse sentido, a centralização das decisões e a impessoalidade das regras se encontram de tal forma arraigadas que, quando uma regra não atende mais aos objetivos propostos, não é abandonada ou revisada, como seria de se supor, mas reforçada para a manutenção do equilíbrio. Segundo Crozier, essa rigidez se explica pela permanente luta pelo poder entre dirigentes e subordinados. Exatamente porque os subordinados não são passivos, mas ativos na defesa de seu poder de barganha, é que se esforçam para agravar os círculos viciosos que os protegem, na medida em que deles se aproveitam para melhorar posições no tocante ao público e à organização. Em tais condições, o ambiente burocrático não está apto a adaptar-se gradativamente às transformações do ambiente externo, correndo sério risco de tornar-se densamente insulado. Esse “insulamento burocrático” é, segundo Crozier, um dos maiores riscos para os comportamentos disfuncionais dos servidores das instituições burocráticas, pois podem ampliar mecanismos defensivos para a rigidez e o controle excessivo e centralizado, fazendo com que as estruturas burocráticas se voltem para si mesmas e se afastem dos objetivos estratégicos e, em última instância, de público-alvo.

Ao analisar a questão no contexto das unidades escolares, Derouet (1995) acrescenta a extraterritorialidade, que também pode ser estendida aos demais equipamentos. “Os agentes públicos, submetidos a um controle longínquo e, de qualquer maneira, interno à sua corporação, perdem o sentido de serviço a prestar e a máquina acaba por funcionar em ‘roda livre’, ou seja, no interesse dos próprios profissionais” (p. 75). Segundo o autor, o único meio de fazer com que os professores redescubram sua missão é confrontá-los com a procura social e, portanto, com o local.

## **1.2 A Teoria Econômica da Burocracia de Downs: as unidades de gestão locais vistas como *bureaus* e arenas políticas**

Downs (1966) afirma que o objetivo de seu estudo é apresentar uma teoria que explique o processo de tomada de decisão burocrática e permita ao analista fazer previsões sobre aspectos do comportamento de uma organização e incorporá-los em uma teoria mais generalizada da tomada de decisão social. Para isso, o autor parte de três premissas. A primeira postula que os agentes burocráticos (bem como os demais agentes sociais) agem racionalmente, isto é, buscam atingir seus objetivos de forma racional. Em outras palavras: conforme o apresentado na seção inicial deste Capítulo, são maximizadores de utilidade. A segunda pressupõe que o burocrata, de modo geral, possui um conjunto complexo de objetivos a serem atingidos, inclusive poder, renda, prestígio, segurança, conveniência, lealdade (a uma idéia, instituição ou nação), orgulho do trabalho excelente e desejo de servir ao interesse público.

Para Downs, a teoria apresentada aplica-se ao mundo real porque não parte das premissas dos modelos de concorrência perfeita. Segundo o autor, prevalecem, no mundo real, as seguintes condições gerais: (1) os custos de transação no processo de obtenção da informação são elevados porque requerem tempo, esforço e recursos financeiros para obter dados e decodificar significados, traduzindo-os de forma inteligível e aplicada; (2) os tomadores de decisão são indivíduos que têm racionalidades limitadas e, por isso, não conseguem tomar decisões pareto-

eficientes<sup>11</sup>; (3) os agentes econômicos operam sob condições de incerteza e, ainda que a obtenção de informação possa reduzir essa assimetria, resta considerável quantidade de incerteza na tomada de decisões. Assim, tendo em vista o tempo que gastam tomando decisões, o número de questões que podem considerar simultaneamente e a quantidade de dados referentes a qualquer problema que podem absorver, os atores estão longe de maximizar a utilidade, comprometendo o processo decisório.

Apresentados os fundamentos de sua formulação, Downs conceitua os termos que são o cerne de sua análise: *bureau*, burocrata e burocracia. *Bureau* é uma organização cuja composição atende a quatro requisitos: (1) é grande, tanto do ponto de vista da estrutura organizacional quanto do ponto de vista do número de trabalhadores que nela atuam; (2) a maioria dos membros são trabalhadores de tempo integral e/ou dependem da renda de seu trabalho para estabelecer relações no mercado consumidor, razão pela qual estão comprometidos com a organização; (3) a seleção inicial, a progressão e a retenção dos membros dependem, ainda que parcialmente, de algum tipo de avaliação ou seleção acerca da forma como o trabalho é realizado e/ou do que se espera deles e (4) a maior parte de seus produtos<sup>12</sup> não são direta ou indiretamente transacionados no mercado por trocas monetárias voluntárias e espontâneas. Segundo Oliveira (2007), o resultado do trabalho do burocrata não pode ser avaliado direta ou indiretamente, em mercado algum, por meio de transações voluntárias e recíprocas, a despeito de ser avaliado o trabalho da organização.

Do ponto de vista econômico, o *bureau* é uma organização grande e complexa porque as sociedades modernas o são. Portanto é imperativo existir um conjunto de organizações capazes de desempenhar uma infinidade de tarefas que, mesmo podendo ser desmembradas entre si, não podem ser completamente fragmentadas e exercidas por organizações pequenas e desarticuladas, porque são dependentes da definição sistêmica das ações.

---

<sup>11</sup> Vilfredo Pareto, economista, desenvolveu a teoria da otimização e da eficiência econômica, segundo a qual uma situação em que nenhuma reorganização ou transação pode elevar à utilidade ou satisfação de um indivíduo, sem reduzir a utilidade ou satisfação de outro indivíduo, assegura uma condição de eficiência.

<sup>12</sup> No caso, os *outputs* (saídas de seus sistemas “produtivos”) dos *bureaus* podem ser alunos alfabetizados, pessoas curadas de doenças, ruas limpas, etc.

Esse talvez seja um dos principais motivos que explicam a natureza pública do *bureau*, que existe para produzir valor público em uma sociedade em que os mercados são falhos. Portanto, como o Estado deve existir para, entre outras finalidades, corrigir as distorções dos mercados, garantindo a provisão de bens públicos, deve ser criada e fortalecida uma estrutura administrativa, a Administração Pública.

Nessa direção, seus membros, os burocratas, devem ser especializados no que fazem, devem ser remunerados e devem trabalhar em horário integral. A questão da jornada de trabalho relaciona-se diretamente com a manutenção dos serviços, garantindo a oferta com o mínimo de interrupções possível. A remuneração, por sua vez, associa-se à tese de que esses agentes públicos são profissionais e de que, por isso, não trabalham por puro prazer ou diletantismo. Por isso, ao receber pelo que fazem, sujeitam-se às ordens dadas pelos superiores e aos objetivos definidos pela alta administração.

O fato de essas organizações serem estratégicas para materializar a ação do Estado, corrigindo as falhas de mercado, não garante, entretanto, que a eficiência paretiana será alcançada. Para os weberianos, defensores da racionalidade ideal das organizações burocráticas, essas estruturas sempre são eficientes, permitindo que tanto o Estado quanto a sociedade alcancem aquilo que é melhor. Os críticos do Estado e defensores da redução da esfera de atuação, os liberais clássicos, por sua vez, dizem que essas estruturas não são eficientes e que geram um peso para a sociedade, traduzido na forma de excesso de gastos e baixo retorno econômico e social, que compromete o fornecimento de bens e serviços aos cidadãos.

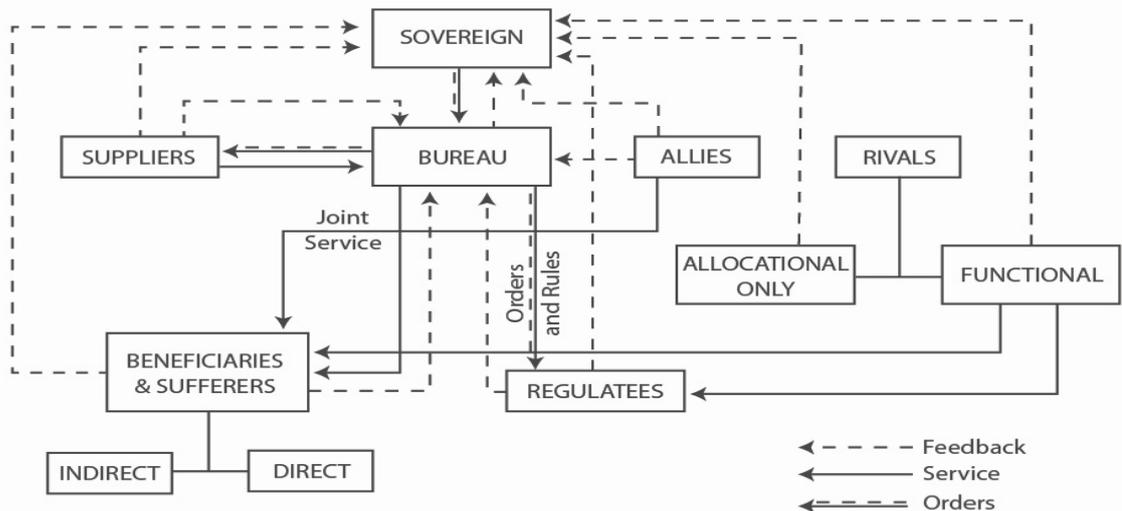
Apesar de a discussão extrapolar os limites deste trabalho, esses argumentos podem ser sustentados. Os defensores do Estado e das organizações públicas afirmam que, como os *bureaus* são organizações não orientadas para o mercado, estão livres de ser capturados pelo setor privado, podendo corrigir as distorções produzidas. Os liberais, por sua vez, argumentam que a estrutura organizacional é complexa e grande demais, o que impede resultados ótimos. Para essa corrente, as empresas privadas são mais eficientes porque operam de maneira mais enxuta, com um processo de tomada de decisão mais coordenado, menores custos e maior possibilidade de definir metas e resultados.

O fato é que os *bureaus* são estruturas complexas que estabelecem relações com o ambiente todo o tempo. Independentemente de serem estruturas pareto-

eficientes ou pareto-inferiores, essas organizações são responsáveis por certas funções sociais que geram benefícios e custos para diversas partes interessadas, *stakeholders*.

A Figura 1, a seguir, mostra a rede de interesses e a relação entre as partes interessadas e o *bureau*. Rivais (*rivals*) são as organizações que competem com o *bureau*, quer seja por serviços, quer seja por clientela ou recursos<sup>13</sup>. Beneficiários e prejudicados (*beneficiaries*) são os positiva ou negativamente afetados pelo *bureau*<sup>14</sup>. Regulados (*regulates*) são os que sofrem a ação do *bureau*, podendo ser um indivíduo, um setor ou uma organização.<sup>15</sup> Fornecedores (*suppliers*) são os que proveem bens e serviços, podendo ter grande influência sobre o *bureau*.<sup>16</sup> Aliados (*allies*) são agentes públicos e/ou privados que apoiam essa organização, independentemente do conflito em questão.<sup>17</sup>

Figura 1  
Rede de *Stakeholders*



Fonte: Downs, 1966.

<sup>13</sup> Tome-se o exemplo de um posto de saúde público, que compete por recursos com uma escola pública (ou com qualquer outro *bureau*) e compete com outros postos pela clientela e por serviços.

<sup>14</sup> Para o caso de uma delegacia de polícia, há os que são afetados positivamente, quando são protegidos pela ação policial. Por outro lado, os cidadãos que moram perto, apesar de serem protegidos, podem ser prejudicados em função da desvalorização de seus imóveis.

<sup>15</sup> Exemplos podem ser os bancos, as escolas e as empresas de telefonia. Os bancos são regulados pelo Banco Central, as escolas, pela Secretaria de Educação e pelo Ministério da Educação e as empresas de telefonia, pelas agências reguladoras.

<sup>16</sup> As empreiteiras podem ser exemplos típicos de *stakeholders* da categoria.

<sup>17</sup> Sindicatos, organizações sociais, órgãos de classe, entre outros, podem ser exemplos de aliados.

No que se refere às características internas, os *bureaus*, segundo Downs (1966), têm sempre as mesmas características. Apresentam estrutura hierárquica e autoridade formal, contam com redes formais de comunicação hierárquica, têm sistemas extensivos de regras formais, têm estruturas informais de autoridade, apresentam redes informais e pessoais de comunicação, têm operações impessoais e formais e apresentam intensa lealdade e envolvimento pessoal entre seus membros.

Conforme foi destacado, as organizações existem para garantir que os interesses definidos institucionalmente sejam ordenados e convergentes e, portanto, alcançados. Isso implica coordenar os esforços e os interesses de um conjunto de pessoas que fazem parte da estrutura e exercem função em diferentes níveis hierárquicos. Como a articulação não acontece espontaneamente e os interesses dos agentes não são necessariamente convergentes com os da organização, os custos de transação<sup>18</sup> tendem a ser elevados, o que justifica a existência da autoridade hierárquica, da racionalização dos processos e do ordenamento burocrático.

Em outras palavras: as organizações públicas e privadas são estruturas marcadas pelo conflito, externalizado pela divergência de interesses entre os indivíduos e elas, configurando-as como arenas políticas. Ao contrário da teoria weberiana, Downs afirma que burocracias públicas e privadas não operam todo o tempo alinhadas, que seus integrantes não são neutros e imparciais e que tampouco estão comprometidos única e exclusivamente com os objetivos das instituições nas quais estão inseridos.

Segundo o autor, conflitos de interesse emergem sempre que os agentes tiverem percepções distintas sobre os objetivos organizacionais, sobre o contexto e sobre a conjuntura à qual estão submetidos. Assumindo que essas variáveis são dinâmicas e que mudam o tempo todo, presume-se facilmente que vão existir conflitos sempre. Diferenças de percepção podem ser explicadas tanto do ponto de vista organizacional quanto do valorativo. Dependendo da função exercida na

---

<sup>18</sup> Os custos podem ser definidos como custos de negociar, redigir e garantir o cumprimento de um contrato ou das regras do jogo. A teoria afirma que os custos de transação se alteram de acordo com as características da transação e do ambiente competitivo. Segundo Varian (1994), a teoria tem como pressuposto o fato de possuírem os agentes racionalidade limitada, por estar sempre propensos ao oportunismo. Como não têm conhecimento integral sobre o ambiente, não conseguem obter solução que maximize a eficiência.

organização, da formação e do nível hierárquico ocupado, pode haver interpretações distintas acerca de um objeto. O mesmo se aplica a crenças, valores e ideologias, que também podem influenciar na percepção e no comportamento dos indivíduos.

Limitações técnicas e especificidades de formação ou especialização na função cotidiana contribuem para que cada indivíduo possua um *quantum* de informação, diferente em relação aos outros. Assim, ainda que esses atores tenham os mesmos objetivos, interesses e percepções, suas atitudes e comportamentos são diferentes porque a quantidade de informação e *expertise* acumulada é diferente para cada um deles.

Tomando-se como exemplo a escola, pode-se afirmar que, de acordo com Downs, professores, direção e equipe técnica não estão necessariamente alinhados e comprometidos com os mesmos princípios e objetivos. Isso não significa que esses profissionais estão descomprometidos com o ensino e com alunos e famílias, mas que podem divergir sobre como fazê-lo. Professores de História, por exemplo, podem ter interesses e percepções diferentes em relação a professores de Matemática; coordenadores pedagógicos não devem estar, necessariamente, alinhados com os professores ou com a direção, entre inúmeras combinações possíveis, que também podem ser aplicadas às demais unidades de gestão que atuam no mesmo local e/ou no mesmo território. É por isso que, invariavelmente, as organizações contam com estruturas de autoridade hierárquicas: alguém (ou um grupo) deve decidir e, decidindo, deve conduzir a organização rumo ao atingimento de objetivos.

Em relação aos conflitos, afloram os provocados pela interdependência de comportamento entre indivíduos em diferentes setores/áreas de uma organização. Essa interdependência pode ser, segundo Downs, de três tipos: (1) puramente funcional, quando as funções exercidas por um indivíduo repercutem nas de outro, interconectadamente; (2) alocacional, quando dois ou mais padrões de comportamento são completamente desvinculados funcionalmente, mas podem se articular quando a distribuição de recursos orçamentários é levada em consideração e (3) funcional-alocacional, quando (1) e (2) acontecem ao mesmo tempo.

Os tipos (2) e (3) indicam que o orçamento é uma arena de conflitos por definição. Como o orçamento das organizações públicas é, de modo geral, separado na execução do gasto e integrado na arrecadação dos recursos, o uso do “caixa único” cria graus diferentes de interdependência alocativa entre as que integram a

Administração Pública. Sendo, pois, o “cobertor sempre mais curto”, disputas por orçamento entre secretarias, ministérios, autarquias, fundações, etc. (além das disputas internas em cada um dos órgãos) têm de acontecer.

Em última instância, o processo de formulação e implementação de políticas públicas é contingenciado por esses conflitos, não sendo, necessariamente, fruto da pressão realizada pelos diversos grupos de interesse que representam as demandas da sociedade. Políticas públicas podem ser, portanto, decididas e hierarquizadas em função da quantidade de dinheiro disponível para a execução, independentemente da importância estratégica.

Na organização, as atividades também são interdependentes da alocação de recursos, em alguma medida, uma vez que são financiadas pelo mesmo orçamento. Isso significa que, para um órgão da Administração Pública, projetos, programas e ações concorrem entre si, para “abocanhar” fatias maiores dos recursos orçamentários disponíveis, o que dá visibilidade aos conflitos. Mais uma vez, a existência de uma estrutura hierárquica é crucial para assegurar que a alocação de recursos priorize critérios políticos e/ou técnicos.

Além de coordenar os processos e os indivíduos para que os interesses sejam convergentes e os objetivos alcançados, a burocracia deve viabilizar o controle do fluxo de informação entre seus membros, tanto no nível horizontal quanto no vertical, criando uma rede de comunicação a fim de assegurar que não se desperdicem recursos com excesso nem se comprometam processos por falta de informação. Mas os custos de transação podem ser elevados em função do problema dos filtros informacionais em cada nível hierárquico.

Como há um fluxo de informação de cima para baixo, de baixo para cima e no mesmo nível, sempre há um indivíduo (ou mais de um), em dado nível hierárquico, que é responsável por filtrar, resumir, explicar, interpretar e repassar. Dependendo de como acontece, a forma de processar a informação é mudada completamente, alterando/enviesando a decisão do indivíduo ou grupo do próximo nível. Por isso os custos informacionais são sempre elevados.

### 1.3 As unidades de gestão como estruturas informais e complexas

Mesmo com a existência de estruturas formais nas organizações e com uma série de regras a serem observadas, há espaço para o surgimento de estruturas informais. Segundo Crozier (1981) e Selznick (1966), grupos informais formam o aspecto humano da empresa. Eles pactuam regras de comportamento, recompensas, sanções, crenças e expectativas. Esses elementos, coletivamente agrupados, é que definem sua composição em termos de afinidade, objetivos e interesses. É por isso que se diz que as organizações são o resultado de interações sociais e que as relações estabelecidas são decisivas para compreender como se estruturam.

Ao definir a escola segundo essa dimensão, Canário (1995) afirma que é um “sistema complexo de comportamentos humanos organizados” (p. 127). Para o autor, essa definição permite excluir duas visões redutoras: a escola vista como agregado biológico e a escola reduzida à dimensão e às fronteiras físicas. Pode-se usar o mesmo raciocínio para as demais unidades de gestão, especialmente as que disponibilizam serviços sociais para os cidadãos.

Essas unidades são totalidades singulares e complexas porque não se pode considerar que, na dinâmica, tanto indivíduos como grupos tenham o mesmo comportamento em diferentes contextos. Isso porque as organizações e os indivíduos são contingenciados por elementos que têm relação com o funcionamento, pela imprevisibilidade inerente à conjuntura, pelo exercício da autoridade, por preferências, percepções e interesses dos atores e pelas outras estruturas a elas direta ou indiretamente vinculadas. Parra Gomes (1995), a complexidade da escola e, por extensão, das unidades de gestão que tenham características parecidas, como centros de saúde, centros sociais, etc., “reside no fato de que seus objetivos, tecnologia, estrutura e resultados não se encadeiam em uma relação de causalidade racional” (p. 99).

Em relação aos indivíduos, sabe-se que a interação, no interior das organizações e fora delas, requer altos níveis de representação e capacidade adaptativa, uma vez que, dependendo do grupo de que participam, os sujeitos ocupam posições diferenciadas, quer no nível dos deveres, quer na esfera dos direitos. Dessa forma, segundo Downs (1966), cada pessoa avalia sua posição, em

função dos grupos que ocupa dinamicamente, e calcula sua conduta de modo a satisfazer as próprias expectativas e as do grupo em questão, garantindo tanto a convergência de interesses quanto a identidade com os membros envolvidos.

O papel dos grupos sociais emerge, portanto, como um dos fatores que permitem compreender a dinâmica organizacional para além da perspectiva burocrática. De modo geral, pode-se dizer que grupo social é um conjunto de indivíduos vinculados uns aos outros por valores, expectativas, afinidades e interesses, com o intuito de satisfazer as necessidades pessoais.

É possível afirmar, portanto, que a participação do indivíduo no grupo ocorre de forma mais ou menos homogênea. Dependendo da intensidade, da importância e do papel dinâmico-temporal que exerce, o vínculo estabelecido tende a ser diferente.

Esse raciocínio pode ser feito ao contrário, especialmente quando se considera o ambiente organizacional. Sabe-se que o indivíduo se vincula a um grupo em função de valores que, nesse momento, são relevantes para ele. Entretanto é possível ser aplicado ao indivíduo algum tipo de enquadramento ou ordenamento a fim de garantir que os objetivos do grupo ou da organização sejam alcançados e/ou preservados. Especificamente no lado institucional, as funções de liderança cumprem exatamente esse papel, lançando mão de vários mecanismos de controle e motivação.

Para Downs, os indivíduos tendem a considerar todo o conjunto de seus interesses e não apenas os relacionados ao desempenho de um papel. Ao fazer isso, esses agentes abrem espaço para que os poderes constituídos sejam usados para alcançar outros objetivos, como *status* e poder próprio. Segundo Oliveira (2007), “essas estruturas informais acabam por modificar o modelo de comportamento da organização como um todo, redirecionando grande parte das atividades dos membros para manipulação de poder, renda e prestígio, em vez de atingir as propostas formais da organização” (p. 278). Nesse contexto, cada indivíduo possui uma função social e motivos privados para desempenhá-la. Diz a autora: “a função social é o pacote de objetivos sociais aos quais suas ações servem, é a atividade que se desenvolve, que é valorizada pelos outros e que forma contribuição para a divisão do trabalho” (p. 279). Embora a função social e os motivos privados possam ter objetivos em comum, nunca são totalmente idênticos.

Segundo Oliveira, essa diferença ocorre por duas razões. A primeira reside no fato de que cada pessoa desempenha uma função formal na divisão do trabalho, durante parte da vida, mas também desempenha outros papéis, em outras dimensões sociais, que consomem tempo e energia. Segundo Downs, esses papéis geram desejos, atitudes e comportamentos que, inevitavelmente, influenciam ações. A segunda razão está associada ao autointeresse.

De acordo com Oliveira (2007), “o agente burocrático também valoriza os próprios atos em termos da congruência com seus interesses pessoais” (p. 280). Dessa forma, cada agente burocrático ou burocrata possui objetivos variados por diversos motivos: buscar poder dentro da organização/departamento ou fora, mover-se por acréscimos na renda ou por dinheiro, querer prestígio, buscar conveniência, expressa pela resistência a mudanças no comportamento que aumentem o esforço pessoal e mudanças que reduzem o esforço, maximizar a segurança, definida como baixa probabilidade de futuras perdas de poder, prestígio, renda ou conveniência, orientar-se por lealdade pessoal, lealdade ao grupo de trabalho, à organização, a um governo ou a uma nação, sentir orgulho por desempenho proficiente no trabalho e desejo de servir ao interesse público, definido como o que cada agente crê que a organização deve fazer para melhor desempenhar sua função social.

#### **1.4 Processo de implementação de políticas públicas e os burocratas implementadores nas unidades de gestão no nível da base**

O estudo das políticas públicas e as regras que regem a elaboração, implementação e avaliação surgiram como um ramo da Ciência Política que busca uma forma de solucionar problemas econômicos e sociais. Essa vertente de pesquisa nasceu nos Estados Unidos como uma disciplina acadêmica, abandonando os padrões adotados pela tradição europeia de estudos, que mantinham o foco mais na análise do Estado e de suas instituições do que nas ações dos governos. Assim, pode-se dizer que o estudo europeu sobre políticas públicas se construiu com base em teorias que buscam explicar o papel do Estado e do governo na sociedade. Nos EUA, a preocupação não foca o papel do Estado e se dá somente para a ação dos governos, das instituições e dos indivíduos.

Nesse processo de consolidação do campo, quatro pesquisadores contribuíram decisivamente para o desenvolvimento dos estudos sobre políticas públicas, sendo, por isso, considerados fundadores da área. O primeiro é Laswell (1936), que introduziu no estudo de políticas públicas a expressão *policy analysis*, conceito fundamental para as pesquisas atuais. Os outros são Simon (1957), Lindblom (1959; 1979) e Easton (1965). Simon apresenta o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos (*policy makers*), argumentando que o conhecimento racional pode ser um fator que minimiza a limitação da racionalidade. Lindblom, contrariando o destaque racionalista das teorias de Laswell e Simon, implementa nos seus estudos a introdução de outras variáveis, como as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório, que contribuem para a análise e formulação de políticas públicas. Easton deixa sua marca ao definir política pública como um sistema que é influenciado pelo microambiente e pelo macroambiente.

Existe na literatura uma série de definições de política pública, entre as quais destaco a de Lynn (1980) e a de Peters (2001). Lynn (1980) define política pública como um conjunto de ações do governo que produzem efeitos específicos. Peters (2001) define política pública como a soma das atividades do governo que agem diretamente ou por delegação e que influem na vida dos cidadãos.

É importante salientar que, ainda que apresentem diferenças, as definições de política pública apresentadas giram em torno das ações do governo, em que são desenvolvidas todas as ideias a elas relacionadas. Dessa forma, pode-se dizer que política pública é um projeto que emerge da articulação dos diversos grupos de interesse e que, ao ser colocado em prática, é analisado e, dependendo da avaliação positiva ou negativa, pode gerar mudanças para a criação de outras políticas públicas ou retroalimentar o ciclo de formulação, incorporando novos aprendizados.

Assim, ao serem formuladas, as políticas públicas buscam traduzir os propósitos dos governos com programas e ações que geram modificações positivas no mundo real. Com a implementação, são postas em análise, podendo sofrer alterações, se o curso de ação assim demandar.

Vários modelos foram criados para explicar a formulação e a análise das políticas públicas. Entre eles se destaca o modelo do ciclo de políticas públicas (*policy cycle*), que as vê como um ciclo deliberativo que desagrega o processo de

produção em fases distintas. Consiste, pois, em uma sequência de passos em que se atribuem funções, estando as ações praticadas em cada fase voltadas para o objetivo final: o bom desenvolvimento das políticas públicas. Seis são as fases: definição de problemas, definição de agenda, elaboração de programas e decisão, implementação de políticas, avaliação de políticas e eventual correção da ação.

Na fase de definição de problemas, pode ser feita discussão do motivo de algumas questões serem relevantes, enquanto outras são ignoradas. O que interessa ao analista é definir como, com número infinito de possibilidades, algumas são suficientemente relevantes, enquanto outras são deixadas de lado. São propostas duas soluções.

A primeira busca responder à questão com foco na consciência coletiva. Como se constrói a consciência coletiva sobre a necessidade de enfrentar um problema? Para Souza (2006), a construção da consciência coletiva é fator determinante na definição dos problemas e pode ser dada por mudanças que modificam a forma de enxergar o processo, seja nas ideologias, seja nos partidos que governam.

A segunda busca focalizar quando os problemas entram na agenda pública. Frey (2000) afirma que “os problemas do ponto de vista analítico só se transformam em problemas de policy a partir do momento em que adquirem relevância de ação do ponto de vista político e administrativo” (p. 227). Isso quer dizer que os problemas só entram na agenda pública quando se reconhece que deve ser feito algo para mudá-los.

Segue-se a fase de definição de agenda, que decide se um tema considerado relevante vai ser inserido na pauta política atual ou adiado. A decisão não deve ser tomada sem conhecimentos gerais e específicos sobre o tema, assim como sobre a situação em que a política pública será inserida. Devem-se analisar os custos e benefícios das opções disponíveis, assim como a possibilidade e viabilidade de ser o projeto bem sucedido na arena política. Confirmada essa possibilidade, o projeto pode ser levado adiante.

A terceira é a fase de elaboração do programa e decisão, em que se faz escolha dos meios de atuação que o projeto vai utilizar, para, entre as várias opções disponíveis, escolher a mais apropriada.

A fase de implementação de políticas pode ser considerada a mais importante. Como é posterior à fase de formulação, é a que envolve mais agentes,

atores e redes de informação. Ela trata da execução de ações que permitem a implementação das atividades estabelecidas no plano da formulação, com vistas à obtenção de metas definidas. Esta etapa possui forte caráter dinâmico, uma vez que o fato de as arenas políticas sofrerem modificações com o decorrer do tempo pode afetar o processo, produzindo até outras políticas.

Nas fases de avaliação e de eventual correção de ação, analisa-se o programa pelos efeitos gerados na implementação e pelas consequências. Havendo efeitos colaterais indesejados, busca-se o motivo. Assim, é possível deduzir as medidas que devem ser tomadas. Se os objetivos iniciais do programa foram alcançados com êxito, finaliza-se o ciclo político. Se os objetivos iniciais não foram alcançados ou se a implementação trouxe efeitos colaterais indesejados, cria-se outro ciclo, com novas fases de definição e implementação de políticas, que podem ser aplicadas a um projeto que tenha surgido devido às consequências do anterior. É possível também fazer modificação, com novas estratégias e meios de execução.

Conclui-se, pois, que a formulação, ao atribuir funções específicas às diversas fases do processo político, permite que sejam encontradas possíveis causas dos déficits para que, posteriormente, se modifique a estrutura do programa, com o objetivo de solucioná-los e gerar melhorias. Assim, as fases de avaliação e correção da ação são fundamentais para desenvolvimento e adaptação de instrumentos utilizados no programa e projeto da ação pública.

A fase de formulação de políticas públicas requer planejamento do processo, ainda que se saiba que nem todas as variáveis são conhecidas inicialmente e que alguns dos constrangimentos identificados não podem ser controlados ou corrigidos. A execução materializa a ação do Estado e cria possibilidades de transformação no mundo real. A fase de implementação, portanto, pode ser considerada uma das mais importantes etapas no ciclo das políticas públicas.

O interesse pela análise da implementação aumentou com o surgimento do Estado do Bem-Estar Social, no início do século XX, quando era um dos seus objetivos principais a responsabilidade de prover serviços públicos de proteção eficazes e eficientes à população. Com isso, os estudos sobre a implementação de políticas públicas foram ampliados e várias teorias surgiram para tratar dessa fase do ciclo político.

Segundo Silva & Mello (2000), existem três tipos de visão tradicional sobre o processo de implementação. No primeiro tipo, o processo é entendido como

execução de atividades que permitem implementar ações com vistas à obtenção de metas definidas no processo de formulação de políticas públicas. E formulação é a parte do processo em que, com base em arranjo adequado de informações, são definidas as metas e os recursos para que os objetivos sejam alcançados. Assim, na visão clássica, somente após a definição dessas duas etapas é que se pode avaliar a eficácia do projeto das políticas públicas. Este modelo não considera o ciclo político como um processo. Nele a implementação é vista como um “jogo de uma só rodada”, em que a ação dos governos é executada de cima para baixo.

No segundo tipo, a implementação de políticas públicas é vista como um processo em que instabilidades e problemas estão inseridos na fase de análise. De acordo com essa perspectiva, problemas derivam de fatores relacionados à capacidade dos agentes de instituir as políticas, de problemas de natureza política na implementação ou da resistência de grupos específicos. Esta visão é considerada linear e assume a avaliação e o monitoramento como mecanismos de reparação das políticas públicas. Apesar de ser um avanço em relação à clássica, a visão linear é criticada por dar importância excessiva ao processo de formulação e por não ser realista, ao colocar a Administração Pública como um sistema perfeito em que é possível garantir a fidelidade ao plano proposto inicialmente, ignorando, desprezando e/ou minimizando o impacto que as variáveis têm no processo.

De acordo com Hill (1997), a implementação pode ser analisada como um jogo de rodadas sucessivas em que são negociados papéis e recursos e variam níveis de adesão ao programa político. Diferentemente do que ocorre com a teoria linear, esta visão considera o ambiente de ação das políticas públicas totalmente instável, cheio de incertezas e contradições. As incertezas derivam da complexidade dos fenômenos sociais tratados pelas políticas públicas e das próprias limitações dos recursos e das informações que existem na realidade. Os planos são traçados no abstrato, mas no concreto ocorrem acontecimentos não previstos anteriormente. Dessa forma, a implementação é vista como um experimento mutável e não como algo estanque, definido *a priori*.

Nessa perspectiva, o programa apenas delimita uma parte do curso das ações, não conseguindo controlar todos os passos a serem seguidos. A grande variedade de situações possíveis faz com que os agentes implementadores tenham que tomar decisões e, como essas situações não podem sempre ser previstas, o grau de discricionariedade na tomada de decisões é muito grande. Na

implementação, como em um jogo, ela se torna um fato imprescindível para o sucesso, ou não. Assim, a implementação é interpretada como um processo autônomo em que são tomadas decisões fundamentais que acabam por criar novas políticas. Ao ser influenciada por sucessivas tomadas de decisões, a própria implementação é considerada fonte de informações para a orientação de outros caminhos, podendo reiniciar o ciclo, desde a fase da formulação.

Segundo Hill (1997), pode-se dizer que, nesta visão, a ideia de avaliação como mecanismo de reparação pode ser substituída pela noção de avaliação como aprendizado. A constante reformulação das políticas faz com que a Administração Pública possa reavaliar seus programas e criar projetos cada vez mais eficazes. É por isso que, nesse sentido, o ciclo político não pode ser considerado como um ciclo simples e linear. Deve ser analisado, pois, como um ciclo formado por redes complexas de agentes e de nós críticos, que são exatamente o ponto de encontro entre as situações inesperadas e as metas estabelecidas na fase de formulação. Ao se unirem, são criadas e harmonizadas tensões quando os tomadores de decisão interferem no processo, levando as políticas a nova direção. Essas tensões são cruciais porque geram oportunidades de aprendizagem, agregando novos contornos.

Para o autor, quando a política colocada em prática não atinge os objetivos estabelecidos na fase de formulação, a implementação não é bem sucedida. Como já foi apontado, problemas não previstos na formulação podem surgir durante a implementação e se tornar obstáculos insuperáveis que impedem a continuação da política. Assim, pode-se dizer que as instabilidades com que convive a implementação de programas governamentais são de extrema importância para se entender por que, muitas vezes, os governos fracassam ao tentar atingir objetivos traçados no plano de formulação de políticas públicas. É nesse ponto que as teorias de implementação do ciclo político buscam explicar por que algumas políticas são eficientes, enquanto outras não são, ou que estratégias foram usadas pelos tomadores de decisão e como influenciaram o processo em si.

Destacam-se duas concepções de análise que surgiram no campo das políticas públicas e ajudam a compreender o tipo de implantação utilizado: os modelos *top-down* e *bottom-up* (Hill, 1997). A busca feita por esses modelos está relacionada com o nível de atuação discricionária que os agentes implementadores revelam. Cada modelo adota um tipo de visão sobre o assunto, apostando que o sucesso da implementação é influenciado por essa variável em uma das direções e

pela conexão existente entre a direção escolhida e tipo de política e ambiente em que está inserida.

O modelo *top-down* está embutido nas visões clássica e linear da implementação. Parte do pressuposto de que é uma etapa em que as ações dos agentes públicos são direcionadas ao cumprimento das metas traçadas na fase de formulação. O foco está direcionado para o processo de formulação. Assim, a política pública é uma sequência de etapas em que a concepção é composta pela atividade política, enquanto a implementação é responsável pela atividade administrativa. Esta é, portanto, mera execução de atividades que buscam alcançar as metas definidas no campo da formulação. Para esta vertente, os objetivos estabelecidos na fase de formulação devem ser seguidos rigorosamente no momento seguinte, que deve reunir todos os meios necessários para que plano traçado seja cumprido.

Nesta concepção, há nítida separação entre as fases de formulação e de implementação de políticas públicas. Ocorre em fluxo hierárquico, de cima para baixo. As políticas são formuladas pelos superiores e a administração apenas executa o que foi pensado antes, no processo anterior. A função dos agentes públicos se limita a cumprir as metas estabelecidas no processo de formulação. Neste modelo, a discricionariedade dos burocratas implementadores não é encorajada e as regras devem ser claras a fim de impedir qualquer decisão individual. Assim, a visão *top-down* não vê a implementação como um processo dinâmico e transformador que gera aprendizagem. A política se torna estática e pré-moldada e incapaz de se ajustar a situações imprevisíveis.

A grande crítica está justamente no fato de que não se pode definir tudo sobre o programa, na fase de formulação. As racionalidades são limitadas. Não é possível prever todas as condições e situações que podem ocorrer durante a implementação do programa. Essa imprevisibilidade se dá por dois motivos: pela multiplicidade e variedade de atores que compõem o processo de implementação e pelo fato de que as condições existentes no momento de formulação do programa não permanecem as mesmas, pois sofrem mudanças que podem ser derivadas de diversos fatores externos e internos. Por isso, nem sempre os objetivos traçados inicialmente são cumpridos.

O modelo *botton-up* critica a visão anterior, centrada no processo hierarquizado. A implementação, portanto, não deve ser vista separadamente, mas

como parte de um processo contínuo que se desenvolve e se modifica em cada fase. Este modelo propõe que a implementação seja um jogo que possibilita o aprendizado e a criação de novas políticas. Hill (1997) aponta que, nessa perspectiva, há importância mínima de objetivos e planos. O que importa são os processos, na medida em que os resultados não são previsíveis.

Ao contrário da visão linear, considera-se a implementação como um processo descentralizado, cujo eixo de análise, monitoramento e entendimento está centrado nos agentes implementadores, especialmente os que estão na base. Este modelo a concebe como um jogo e propõe que ela seja compreendida como um processo de realização de experimentos, que podem desdobrar-se em novas políticas. Além disso, a teoria *botton-up* sustenta a ideia de que a análise e a implementação das políticas públicas ocorrem no nível concreto e não em planos abstratos pré-existentes. Assim, não é possível exercer controle perfeito e os agentes implementadores não seguem, necessariamente, o que foi definido na fase de formulação.

Lipsky (1980), visto como um dos principais pesquisadores nessa perspectiva, considera, ao analisar a dificuldade de controlar o comportamento de um agente público, ser essa a questão que faz com que a implementação seja tão dinâmica. Para o autor, certas situações não previstas só podem ser resolvidas no momento em que ocorrem e a solução se dá com a decisão discricionária realizada pelos agentes. Como estes é que se relacionam diretamente com os cidadãos e possuem o verdadeiro conhecimento sobre a situação, não se pode exigir deles tomar uma decisão que seja baseada em solução definida abstratamente. Assim, ao tomar uma decisão, os agentes, que sofrem vários tipos de influências, podem acabar criando novos meios de implementação da política ou até novos objetivos para o programa. Por isso, pode-se dizer que a implementação se altera à medida que é executada e que o sucesso ou fracasso depende também da atuação dos agentes envolvidos diretamente.

Conforme foi visto, o processo de implementação de políticas públicas deve ser entendido como um conjunto de interações entre agentes implementadores e destinatários. Possibilitando mudanças e aprendizagem com valores e ideias individuais, acaba gerando transformações no programa. Ao estudar a implementação de políticas públicas, observa-se, entre os autores, alto grau de

concordância quanto ao destaque para a atuação dos agentes implementadores, que têm responsabilidade no fracasso ou sucesso do programa.

Uma vez que o foco dos estudos de implementação que partem da perspectiva *botton-up* está em compreender o que acontece na base e quais as influências e transformações no processo de operacionalização, deve-se, primeiramente, entender como e por que a discricionariedade que os agentes de base são capazes de exercer na burocracia governamental é a chave de todo o processo de implementação.

Pode-se observar certa aproximação entre a Teoria da Burocracia formulada por Weber e o modelo *top-down* de implementação de políticas públicas. O próprio Weber considera sua teoria como um plano ideal, sabendo que, na realidade, sempre há um grau de desvio, pois nem tudo é previsível. Mas, ainda assim, ele considera que seu modelo deve ser visto como algo desejável e que a busca do ideal deve ser feita gradualmente.

Com o tempo e com a modernização da forma e do papel do Estado, a teoria weberiana foi se mostrando inadequada, devido a inúmeros imprevistos e transformações que ocorriam. Assim, foram surgindo novas teorias que buscam explicar o papel dos burocratas no Estado, muitas das quais passam a considerar a possibilidade de disfunções ou efeitos não previstos na rotina de uma política burocrática, dado que, por mais formalizados que sejam os procedimentos, os funcionários são pessoas e, assim, carregam uma série de valores e ideias por detrás das ações.

É nessa linha de pensamento que Lipsky (1980) busca desenvolver sua teoria, conhecida como *Street-level Bureaucracy*, que trata da atuação dos burocratas no processo de implementação, principalmente dos burocratas implementadores ou agentes públicos de base.

Burocracia no “nível da rua”, tradução literal da expressão cunhada por Lipsky (1980), diz respeito aos “servidores públicos que interagem diretamente com os cidadãos no curso de seus empregos, e que têm critério substancial na execução de seus trabalhos” (p. 3). Para o autor, são os empregados públicos que concedem acesso a programas do governo e fornecem serviços nesses programas. Professores, policiais, profissionais da saúde, assistentes sociais são alguns dos exemplos clássicos descritos em suas pesquisas.

Lipsky (1980) demonstra a importância desses agentes, que, por serem fornecedores dos serviços e bens públicos, são considerados o foco da controvérsia política. Por um lado, são pressionados por seus *bureaus* para melhorar a efetividade; por outro, são pressionados por grupos de cidadãos para aumentar a eficiência e eficácia dos serviços públicos.

O burocrata, para Lipsky (1980), é um ser único e pessoal, cheio de valores e ideias. Mas a burocracia, ao contrário da teoria de Weber, não é vista como homogênea. Para o autor, é por meio do burocrata que a sociedade tem acesso às políticas públicas e seus benefícios. Assim, o burocrata é caracterizado como um *policy maker*, um realizador das políticas, visto que é quem lida com a realidade da política. Graças a ele a população consegue se conectar com a administração pública.

Segundo Lotta (2010), uma das razões de ser o estudo dos burocratas tema central na teoria de Lipsky é justamente a grande influência que exercem na implementação das políticas públicas, devido ao fato de serem diretamente responsáveis por mediar a relação entre o Estado e os cidadãos. Estando em contato com a realidade na linha de frente, esses agentes possuem capacidade de escolha e tomada de decisões, que os coloca como realizadores.

Lipsky (1980) explica que, ao realizar o trabalho de mediação do Estado com os cidadãos, esses agentes criam o chamado *client processing* (processamento de clientes), uma transformação dos cidadãos em clientes, agrupados e padronizados de acordo com as características individuais. Enquanto os clientes tendem a expressar seus interesses e problemas pessoais diante dos servidores públicos, esperando um tratamento único e individualizado, os servidores públicos trabalham com a categorização dos problemas dos clientes e agregação de suas demandas individuais. As expectativas de sucesso de um programa são baseadas mais na capacidade de decisões satisfatórias, dada a totalidade do trabalho, do que na satisfação para um caso individual e específico. De acordo com o autor, “clientes buscam serviços e benefícios: os burocratas de nível de rua buscam controle do processo através do fornecimento desses serviços” (p. 60).

Para explicar a relação dos clientes com os servidores públicos, Lipsky aponta quatro dimensões básicas de controle exercidas pelos “burocratas de rua” com vistas a conformar os usuários ao que deles se espera. A primeira dimensão do controle se refere à distribuição de benefícios e sanções. Por serem os burocratas

os responsáveis por essa distribuição, têm o poder de regular, com decisões, a satisfação ou frustração dos clientes, o que é determinante para transformações no estoque de bem-estar dos cidadãos.

A segunda dimensão de controle é aquela que se volta para o contexto de interação entre os agentes e os clientes. Esta dimensão decide os aspectos que afetam a estrutura da política, a frequência com que ocorre, as circunstâncias e os recursos que devem ser utilizados no processo. Com essas decisões, os burocratas buscam ter o controle das políticas de forma a criar condições que favoreçam o próprio trabalho.

A terceira dimensão do controle trata de ensinar aos clientes sobre o papel que devem exercer em relação à política e o que deles é esperado. Assim, busca indicar o modo como devem agir, o lugar onde podem procurar informações, o que podem esperar dos “agentes de rua” e as penalidades que estes podem tomar se falharem em suas tarefas. Para Lipsky, um exemplo pode ser observado nas escolas, onde as crianças devem acostumar-se com os procedimentos de salas de aula organizadas, ordenadas e bem estruturadas.

A quarta dimensão de controle está em produzir benefícios e sanções psicológicas que resultam do envolvimento dos clientes com a política burocrática.

Todo esse controle exercido pelos agentes implementadores sobre os clientes está relacionado com outra característica fundamental: a discricionariedade na tomada de decisões. É graças a essa capacidade de escolha e tomada de decisões que os agentes conseguem exercer controle sobre os clientes e sobre o destino final das políticas. Em grande parte dos casos, o que acontece com uma política pública, sucesso ou fracasso, é influenciado e, muitas vezes, determinado pela atuação dos agentes implementadores, pelo modo como lidam com ela e com suas influências externas.

Na visão de Lipsky (1980), a discricionariedade é uma característica central e estrutural da atuação dos burocratas de rua. Para o autor, esses agentes produzem grande impacto nas políticas públicas, devido à autonomia que possuem no momento em que exercem a implementação. Essa autonomia é possível e até mesmo necessária, uma vez que os contextos em que os burocratas estão inseridos são muito complexos e cheios de peculiaridades, exigindo tratamento específico e não padronizado. É por isso que, muitas vezes, a mesma política pode produzir resultados diferentes em realidades diferentes.

Há fatores que influenciam a discricionariedade: as tarefas a serem executadas, o contexto da tomada de decisão, as pressões da carga de trabalho, a cultura da organização, as regras e os constrangimentos e o ambiente externo da organização. Lotta (2010) faz uma observação interessante sobre o entendimento do poder discricionário desses agentes ao afirmar que “a discricionariedade exercida pelos burocratas é resultado da interação que exercem entre seus próprios valores, valores de outros atores envolvidos, os procedimentos, restrições, estruturas, incentivos, encorajamentos e proibições” (p. 4). Assim, é necessário examinar os padrões de interação para compreender por que as ações foram feitas daquela forma. A questão, portanto, é olhar para o ambiente institucional e relacional no qual a burocracia opera.

O reconhecimento da discricionariedade implica maiores chances de sucesso em contextos variados. Isso porque, convivendo diariamente com os problemas e situações reais dos clientes, os burocratas conhecem a melhor maneira de uma política atender a determinado cliente e gerar efeitos positivos. É por isso que Lotta concorda com Lipsky, dizendo que o exercício da discricionariedade é fundamental e necessário na medida em que as regras pré-definidas formalmente, por mais que moldem padrões de decisão, não podem atender a todos os casos concretos. Graças a isso, o poder discricionário do agente da base torna-se imprescindível para que o programa se ajuste à realidade, funcione e atenda aos cidadãos.

Lipsky (1980) assume que, ao exercer esse poder na tomada de decisões relacionadas aos cidadãos, o agente que está na base faz com que suas ações individuais se tornem as ações do órgão que representa. Com tamanha responsabilidade, suas atitudes são atitudes da agência à qual ele está ligado. É por isso que toda decisão deve ser tomada consciente e responsavelmente, de acordo com o contexto em que a política está inserida.

Apresentada a definição e caracterização dos agentes públicos locais, pode-se perceber como esses sujeitos exercem suas funções no dia a dia da implementação das políticas. O passo seguinte é descrever o itinerário percorrido pelo Brasil e pelo México no processo de construção de políticas sociais, culminando nos programas de renda com condicionalidades. Ao fazer isso, estabelece-se a ligação entre o papel desempenhado por esses agentes e os PTRC analisados, tema do próximo capítulo.

## **CAPÍTULO 2**

### **POLÍTICAS SOCIAIS, ESTADO DE BEM-ESTAR E PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA COM CONDICIONALIDADES NA AMÉRICA LATINA: O BRASIL E O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**

Este capítulo faz uma revisão da literatura sobre o percurso das políticas sociais de enfrentamento da pobreza, no Brasil e no México. Para isso, parte do princípio de que esses países adotaram estratégias de bem-estar influenciadas por experiências de países europeus, ainda que com limitações e características muito peculiares. Nesse sentido, os tipos de *Welfare* são apresentados, tendo as contribuições de Esping-Andersen (1991) como principal referência.

Ao apresentar esses conceitos, descreve-se o padrão de *Welfare* na América Latina e nos países investigados para aprofundar na evolução dos programas de combate à pobreza no Brasil e descrever os marcos institucionais do PBF. O caso mexicano é tratado no capítulo seguinte.

## **2.1 Breve digressão sobre o Estado de Bem-Estar Social**

O Estado de Bem-Estar Social pode ser compreendido com base em duas concepções. A primeira, de ordem econômica, aponta que o *Welfare State* é um desdobramento necessário das mudanças postas em curso pela industrialização das sociedades, podendo ser compreendidas por leituras diferentes. Para Titmuss (1963), os sistemas de *Welfare* são consequência do aumento da dependência, na medida em que a sociedade industrial vai se desenvolvendo e se tornando mais complexa. Segundo o autor, a dependência pode ser natural, como no caso de crianças e idosos, decorrente de doenças e deficiências e física ou psicológica, além do que ele chama de *man-made dependencies*, isto é, necessidades criadas pela conjuntura socioeconômica.

Satisfazer demandas decorrentes das necessidades dos indivíduos constitui a função primeira dos sistemas de *Welfare*. Segundo o autor, essas demandas recebem atenção não somente dos indivíduos, mas da sociedade, pois a sobrevivência desta, como um corpo orgânico, depende da provisão de serviços que atendem a essas demandas. De um modo geral, todas essas formas de dependência aumentam proporcionalmente com o desenvolvimento da sociedade industrial. Nesse sentido, as *man-made dependencies*, como o Seguro Desemprego e leis de Seguridade Social, que se configuram para os cidadãos como fruto do desenvolvimento, têm importância fundamental na evolução dos sistemas de

*Welfare*, uma vez que estão intrinsecamente relacionadas com os fins do Estado de Bem-Estar.

Também segundo a primeira concepção, o *Welfare State* recebe outra leitura, sendo entendido como uma resposta às necessidades de acumulação e legitimação do sistema capitalista. Segundo Offe (1984), surge como uma resposta às novas formas de organização das relações e processos de trabalho necessários ao modo de produção capitalista. Essas alterações provocaram transformações na estrutura social, criando a necessidade de que a nova estrutura seja regulada. São tarefas do Estado: criar as condições necessárias à motivação para o trabalho assalariado, criar a infraestrutura social necessária à vida e reprodução da força de trabalho e regular a oferta de mão de obra. É nesse sentido que Offe (1984) define a política social como “a forma pela qual o Estado tenta resolver o problema da transformação duradoura de trabalho não-assalariado em trabalho assalariado” (p. 15).

A terceira leitura, na abordagem econômica, tem no viés keynesiano<sup>19</sup> o principal suporte. O período de 1940 e 1970 foi marcado pelo domínio da abordagem keynesiana na condução da política macroeconômica de estímulo à produção e geração de emprego e renda, promovida pelo Estado com a expansão do gasto público. Essa euforia, caracterizada por elevadas taxas de crescimento da economia, acompanhadas de demanda por trabalho, salários reais compatíveis com a elevação do nível de produto e atuação do Estado como agente regulador da atividade econômica, criou condições favoráveis à adoção de políticas sociais características do *Welfare State*.

A segunda concepção, de ordem política, assume que o *Welfare State* é resultado de progressiva ampliação de direitos sociais. Nessa perspectiva, Marshall (1967) afirma que a noção de cidadania é constituída por três componentes: o civil, o político e o social.

O primeiro é composto pelos direitos necessários à liberdade individual. O segundo refere-se ao direito de participar no exercício do poder político. O terceiro trata do direito de ter um mínimo de bem-estar, de participar, por completo, da estrutura social e de levar a vida segundo os padrões civilizados estabelecidos pela sociedade.

---

<sup>19</sup> John Maynard Keynes, economista inglês, fundou uma corrente econômica posteriormente chamada de keynesianismo.

Segundo o autor, os três direitos “nos velhos tempos estavam fundidos em um só, tendo passado, em sua evolução, por um processo duplo de fusão e separação e ressurgindo em momentos diferentes: os direitos civis, no século XVIII; o político, no século XIX e o social, no século XX” (p. 66). Ao incorporar à sua análise o papel das políticas sociais como requisitos fundamentais para a consolidação da noção de cidadania, o autor reconhece a existência de desigualdade entre as classes, atribuindo às políticas o papel de não somente contribuir para a redução da assimetria social mas também de elevar o padrão de vida das categorias sociais inferiores.

Para Esping-Andersen (1991), que desenvolveu uma teoria partindo da interação entre o Estado, as classes sociais e o mercado, não há um tipo de *Welfare*, mas três modelos, no que se refere ao desenvolvimento histórico-político-social de cada modelo. O primeiro, chamado por ele de *Welfare State liberal*, tem como principal característica o incentivo à atuação do mercado, cabendo ao Estado oferecer as condições mínimas de assistência social. Portanto, o governo praticamente se restringe a atender às camadas mais pobres da população, de fato dependentes do setor público.

O segundo modelo é caracterizado pelo corporativismo estatal, que se assenta na manutenção de diferentes *status* sociais. Portanto é destinado a cada classe o que é compatível com o *status* social. O importante, neste padrão de *Welfare*, não é a redistribuição, mas a manutenção das estruturas. O Estado interfere apenas no momento em que os indivíduos e/ou o mercado falham, isto é, quando se mostram incapazes de maximizar a utilidade.

O terceiro modelo é marcado por um viés social-democrata, que confere aos indivíduos os direitos necessários ao pleno exercício da cidadania. Sendo assim, a força de trabalho é, segundo o autor, “desmercadorizada”. Para isso, o Estado faz valer o princípio da universalidade, oferecendo assistência ampla e igualmente acessível a toda a população.

De acordo com Mauriel (2010), seja qual for a concepção de *Welfare State* adotada, “o moderno Estado de bem-estar social está nitidamente comprometido com a seguridade social” (p. 61). O Estado, assim, procura oferecer aos indivíduos proteção e segurança contra os riscos a que estão expostos pelo próprio sistema capitalista. Portanto, a relação entre o mercado e o Estado de Bem-Estar não pode ser subestimada, uma vez que este assume o papel central no que se refere à

dinâmica do funcionamento da economia. O setor público deve promover o reordenamento das classes sociais, mantendo as diferenças entre elas e assegurando níveis de redistribuição da renda ou certo nível de equidade social.

Também segundo Mauriel (2010), todos os elementos apresentados acerca do *Welfare State* caracterizam o Estado como superdimensionado, centralizador, intervencionista e altamente envolvido com a atividade econômica e social. A partir da década de 1970, este modelo de *Welfare* foi perdendo sustentabilidade, com a viabilidade econômica duramente questionada.

As sucessivas crises econômicas, agravadas pela recessão mundial, e as crises do petróleo de 1973 não foram solucionadas pelas políticas keynesianas, incapazes de reverter o cenário de desemprego crescente e de retração de oferta e demanda agregadas. Com número maior de desempregados e menor atividade econômica, tanto a arrecadação do Estado (proveniente dos impostos, tributos e contribuições sociais) como a capacidade de investimento estavam comprometidas.

Por outro lado, devido à rede de proteção social existente, os trabalhadores desempregados pressionavam o setor público, demandando número cada vez maior de serviços sociais que, por sua vez, provocavam expansão nos gastos do governo, preso às restrições orçamentárias alimentadas por um ciclo vicioso que tinha no desemprego e no déficit público os elementos centrais. O *Welfare* enfrentou, portanto, uma crise de financiamento, uma vez que toda a execução de políticas sociais estava condicionada ao gasto público.

Offe (1984) desenvolve outra abordagem a respeito da crise pela qual passou o *Welfare State*. Segundo o autor, não só foi econômica mas moral. Analisando a crítica liberal ao Estado de Bem-Estar, o autor afirma que a lógica intervencionista-assistencialista reduz a dimensão moral/solidária/coletiva e gera demandas sociais crescentes, na medida em que mais indivíduos passam a compor a agenda de clientes do setor público, exigindo mais serviços estatais.

O Estado, conseqüentemente, deixa de garantir padrões sociais mínimos, indo além de sua esfera de atuação. Dessa maneira, os indivíduos deixam de se comprometer com o aparelho do Estado adotando uma postura passiva e dependente. Offe (1984) desenvolve o argumento com base na teoria da ação coletiva e da escolha racional, que tem o pressuposto de que, sendo o Estado de Bem-Estar essencialmente provedor, “os trabalhadores em potencial sentir-se-ão

menos pressionados a adaptarem-se ao mercado de trabalho, pois esperam que suas necessidades sejam atendidas pelos serviços fornecidos pelo Estado” (p. 287).

Em outras palavras: os agentes econômicos "pegam carona" no aparelho do Estado porque não faz sentido que indivíduos racionais maximizadores se sintam motivados a prover bens públicos. Uma vez que os ganhos da produção desses bens não são plenamente internalizados, ou seja, uma vez que outros indivíduos também são beneficiados sem pagar, não há incentivo para que sejam ofertados pelo setor privado. O que está por trás desse argumento é a lógica de que, se outros agentes absorvem os custos da provisão dos bens públicos, indivíduos racionais podem aceitá-los sem ter contribuído para sua oferta.

O que faz, entretanto, com que esses bens sejam coletivamente produzidos? A teoria da escolha racional afirma que agentes racionais maximizadores de utilidade podem estar motivados a contribuir para o bem coletivo, porque não têm nada a perder, porque querem evitar a punição orientada pelo Estado ou porque se sentem vinculados ao grupo, isto é, o sentimento de semelhança pode levar à cooperação. É a coletividade, nessa perspectiva, que faz do bem um bem público.

Segundo Offe (1984), a dimensão coletiva da cooperação individual, desde a década de 1970, vem sendo decomposta e fragmentada. Para o autor, “o único referencial interpretativo para a ação é o próprio indivíduo, considerando a si próprio em termos racionais-calculistas” (p. 78). O cenário de crise econômica descrito gera atitudes individualistas que vão, conseqüentemente, minando o arcabouço universalista que caracterizava as economias de *Welfare*.

Os teóricos da corrente liberal clássica, por sua vez, teceram críticas ao Estado de Bem-Estar com base no conceito econômico de liberdade individual, o qual afirma que a intervenção estatal restringe a ação individual porque os agentes econômicos deixam de ser maximizadores da utilidade. Assim, o liberalismo clássico critica a dinâmica de *Welfare* porque acredita que este padrão de intervenção estatal limita e faz com que o comportamento individual (ou dos agentes racionais envolvidos) gere ganhos ou alocações abaixo do que seria plenamente alcançado, se o mercado operasse livremente.

A crítica que a teoria da *public choice*<sup>20</sup> faz, por outro lado, se concentra nas questões da assimetria de informações e do comportamento não cooperativo entre

---

<sup>20</sup> cf. Inman (1987) e Orenstein (1998) para uma leitura mais aprofundada sobre o tema.

os agentes. Esses dois elementos serviram de hipótese para a formulação da teoria das falhas de mercado, justificando a intervenção governamental.

A questão da informação imperfeita está relacionada diretamente com a existência de indivíduos maximizadores e egoístas, cujas preferências não são verdadeira e plenamente reveladas. A informação é, portanto, imperfeita quando um componente essencial para a plena tomada de decisões não é divulgado ou disponibilizado integralmente, o que impede que os indivíduos otimizem preferências ou sua alocação. Dessa forma, o mercado não consegue evitar o problema do “carona”, uma ação não cooperativa. Assim, o mercado gera uma alocação ineficiente de recursos, uma vez que não atinge a posição de ótimo de Pareto, abrindo espaço para a regulação governamental, não nos moldes do “Estado mínimo”, mas por um mecanismo de coerção que promove a cooperação entre os agentes. É nessa ótica que se inserem os vários desdobramentos do Estado de Bem-estar Social, materializados, entre outras ações, nos programas de transferência de renda.

## **2.2 O Estado de Bem-Estar Social na América Latina**

Draibe (1990) analisa o Estado de Bem-Estar Social, nos países subdesenvolvidos e “emergentes”, segundo um padrão comparativo de *Welfare State* dos países capitalistas industrializados, e identifica as várias noções de descritas na seção anterior. De acordo com a autora, as bases têm características e práticas universalistas que podem ser adaptadas às realidades históricas de países que não passaram, necessariamente, pelos mesmos estágios de desenvolvimento capitalista experimentados pela Europa, incluída a maioria dos países latino-americanos, cujos governos adotaram o nacional-desenvolvimentismo, dependente da intervenção estatal. Dessa forma, pode-se assumir que, na América Latina, os modos de funcionamento do Estado de Bem-Estar Social foram estruturados pela criação de sistemas de seguridade nacionalmente articulados e estatalmente regulados, tendo o trabalhador como principal alvo das ações uma das principais razões para explicar a debilidade da noção de universalidade de direitos sociais na região.

Segundo Ramos (1994), esses sistemas de proteção social estão assentados em um modelo econômico caracterizado por elevadas taxas de crescimento da economia, pela demanda de trabalho que acompanha o dinamismo econômico, por salários reais que crescem paralelamente às elevações da produtividade e por economias relativamente fechadas que permitem que os estados nacionais possuam certo poder de regulação sobre a conjuntura econômica de cada país.

A crise do capitalismo, na década de 1970, anunciou a falência desse modelo nos países centrais. Analogamente, os mesmos argumentos podem ser utilizados para explicar as crescentes dificuldades enfrentadas pelos governos latino-americanos para sustentar suas políticas, uma vez que eles já não eram capazes de conciliar ações de estímulo à economia, no plano das políticas econômicas e fiscais, e responder às fortes demandas, no plano social, que, por necessitar de recursos, dependiam do crescimento da economia.

Com a crise do Estado de Bem-Estar Social nos países industrializados, o questionamento do modelo keynesiano de intervenção do Estado, excessivamente permissivo em relação à expansão dos gastos públicos, segundo a corrente liberal clássica, é o ponto de inflexão em direção a um modelo de Estado caracterizado pela diminuição do grau de intervenção na economia e por restrições quanto à responsabilidade pública na oferta e provisão de direitos sociais, com forte inspiração liberal.

Nos países latino-americanos, há que se considerar a crise política decorrente do esgotamento dos regimes autoritários e a pressão dos movimentos sociais e civis pela redemocratização, que uniu as diversas forças contra o autoritarismo, e pela retomada do investimento em políticas sociais. Como esse momento coincidiu com a revisão do modelo econômico nos países centrais, já orientados para o que consensualmente se chamou de “reforma do Estado”, os governos redemocratizados da região não tiveram escolha, senão aderir a essas medidas: privatização, enxugamento da administração pública, redução dos gastos públicos, ampliação da participação do setor privado na provisão de bens públicos e comprometimento com o equilíbrio fiscal.

Largamente dependente dos recursos desses países e das diretrizes econômicas dos organismos multilaterais de fomento e crédito, a América Latina, superendividada, aderiu, passivamente, a esse reordenamento. A mudança trouxe

consequências imediatas em termos de contenção de gastos públicos, até nas áreas sociais, como forma de constituir um fundo para o pagamento da dívida, agravando ainda mais a desigualdade social.

As políticas sociais adquirem um novo caráter neste contexto. Aprofundam o padrão de seletividade, substituindo o enfoque de políticas sociais como direito social. Assim, adotam o critério da focalização direcionada para os segmentos considerados pobres ou extremamente pobres. Várias ações de reformas administrativas tentam “enxugar” o aparelho do Estado em vários setores, estimulando a participação da sociedade (e dos agentes privados) na oferta dos serviços sociais, como saúde, transportes, habitação e educação.

Entre as medidas de reforma adotadas para ajustar esses países aos padrões econômicos definidos pelos organismos internacionais, a descentralização das políticas sociais para as esferas estaduais e locais merece destaque. Ao analisar a questão no contexto latino-americano, Arretche (1997) afirma haver, inicialmente, três pontos de consenso sobre as potencialidades que a descentralização traz para a gestão das políticas públicas.

O primeiro considera que a descentralização assegura a democratização do processo decisório. Apesar de ser um aspecto de importância, a autora contrargumenta, dizendo que princípios e valores políticos somente podem se consolidar em instituições políticas concretas e estáveis, independentemente do âmbito de abrangência. Além disso, o fato de determinadas questões ou políticas serem geridas pelo nível central não é indicador de gestão menos democrática. Por fim, deslocar recursos do “centro” para subsistemas mais autônomos pode evitar a dominação deste, mas pode permitir a dominação no interior do subsistema.

O segundo ponto situa-se no esvaziamento das funções do governo central, potencializado pela descentralização e defendido por diferentes razões, tanto de ordem econômica (oferta de bens públicos para demandas variadas) quanto de ordem política (respeito ao princípio federativo e necessidade de aliviar a agenda decisória do governo central e do Congresso). Arretche afirma que, de modo geral, a descentralização caminha no sentido oposto a esse esvaziamento, causando expansão seletiva das funções do governo central, mais especificamente o fortalecimento de suas capacidades administrativas e institucionais, e culminando na

condução e regulação de políticas setoriais implementadas pelos governos subnacionais<sup>21</sup>.

O último argumento analisado pela autora relaciona-se à possibilidade de que a descentralização viabilize formas de controle sobre a ação dos governos, dada a proximidade entre eleitos e eleitores, implicando redução do uso de recursos públicos para fins clientelistas. A autora defende que o clientelismo pode ocorrer em qualquer escala de operações, pois depende menos desta e mais da natureza das instituições encarregadas da prestação de serviços.

Segundo Porras (2012), a descentralização favorece a diversificação de espaços de participação de atores sociais que, por meio dessa prática, vão progressivamente se tornando cidadãos. Por pressão das demandas sociais, os governos locais têm a possibilidade de implementar políticas sociais e incentivar a participação da sociedade na arena decisória, graças à emergência de novos grupos de pressão. Ao mesmo tempo, a descentralização potencializa o risco de, em países tradicionalmente centralizados (como Brasil e México), a gestão local desses programas ficar comprometida, em função da carência de quadros profissionais nas instâncias menores, por ser a capacidade de planejamento, execução e prestação de contas mais frágil. Pressões políticas e práticas clientelistas também são ameaças reais.

Apesar das críticas feitas à descentralização, não cabe, neste momento, analisar seus aspectos positivos e/ou negativos. Essa mudança é vista, por enquanto, como algo concreto, responsável pela modificação integral da formulação e das estratégias da gestão pública. Na análise do PTRC, a questão é retomada segundo o processo de implementação, na perspectiva dos agentes públicos, tanto do nível estratégico como do local.

---

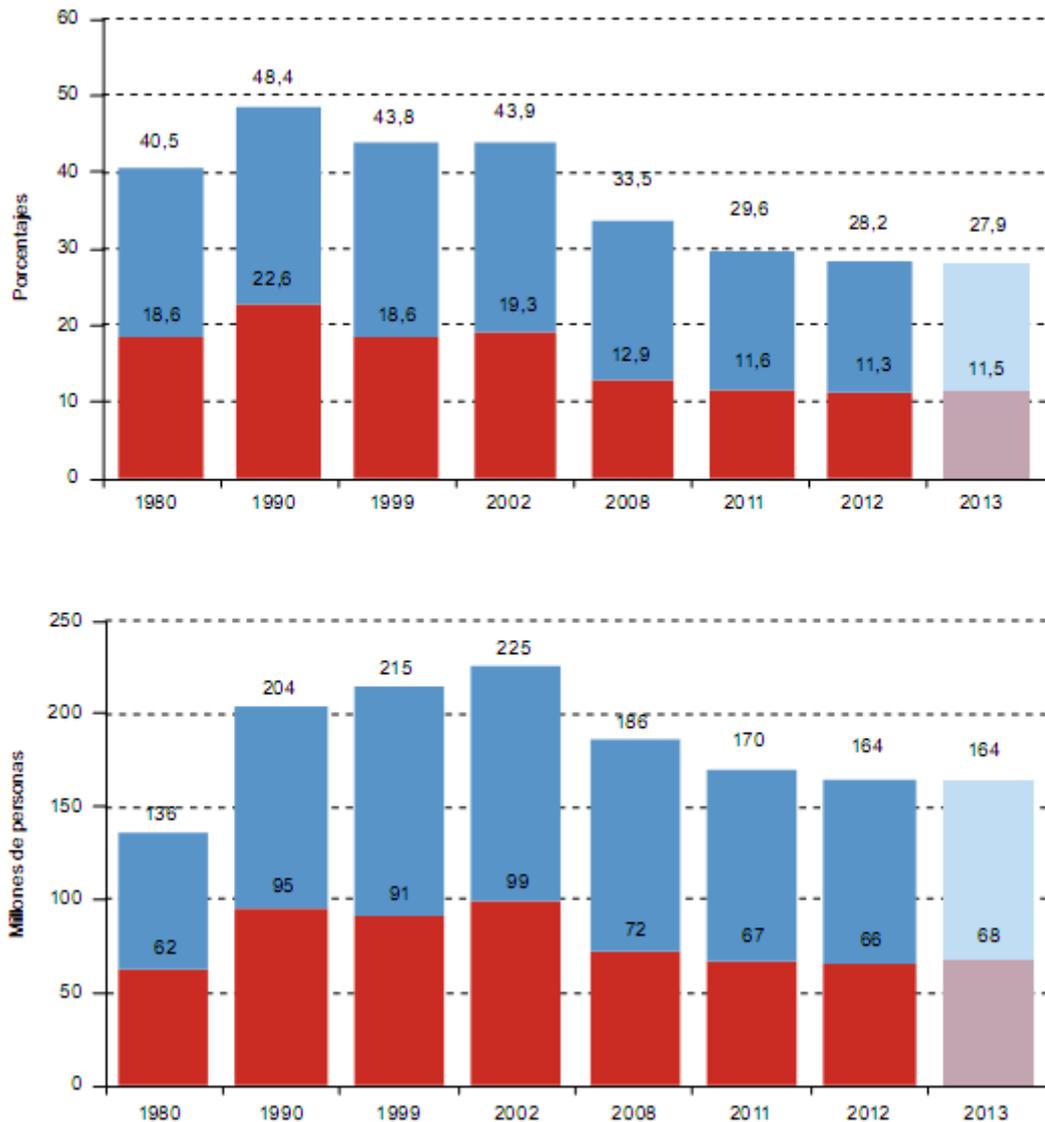
<sup>21</sup> Ainda que mais ênfase seja dada por Arretche ao caso brasileiro, as contribuições da autora são corroboradas por Ugalde (2010) para o México.

### 2.3 Programas de transferência de renda e o combate à pobreza na América Latina

Os pobres da América Latina representam 27,9% do total da população, o que, em 2013, equivalia a quase 170 milhões de pessoas. Pouco mais de um terço (68 milhões de pessoas ou 11,5% dos habitantes da região) está abaixo da linha da extrema pobreza e é considerado indigente, segundo a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), órgão regional das Nações Unidas (Gráfico 1).

Gráfico 1

América Latina: evolução da pobreza e da indigência (1980-2013)  
em porcentagem e milhões de pessoas



Fonte: Cepal (2013).

Quase sem exceção, os dados indicam que a região tem apresentado, desde 2002, importantes reduções nas taxas de pobreza e indigência, embora o ritmo de queda tenha desacelerado nos últimos anos.

A análise individual dos dados de 2012 (comparados com os de 2010) aponta que a pobreza caiu em seis países (Tabela 1). A Venezuela teve a maior redução da pobreza (5,6 pontos percentuais, de 29,5% para 23,9%) e a extrema pobreza caiu 2,0 pontos percentuais (de 11,7% para 9,7 %). No Equador, a pobreza caiu 3,1 pontos percentuais (de 35,3% para 32,2 %) e a indigência caiu 0,9 ponto percentual (de 13,8% para 12,9%) .

No Brasil, a pobreza caiu 2,3 pontos percentuais (de 20,9% para 18,6%) e a extrema pobreza, 0,7 ponto percentual (de 6,1% para 5,4%). No Peru, a queda na taxa de pobreza foi de 2,0 pontos percentuais; na Argentina e na Colômbia a redução foi de pouco mais de 1 ponto percentual. Nesses três países, a pobreza extrema não apresentou mudanças significativas. Enquanto isso, os níveis de pobreza, na Costa Rica, em El Salvador, na República Dominicana e no Uruguai permaneceram constantes em relação à estimativa anterior.

O México é o único país com dados disponíveis para 2012. Em comparação com os de 2011, os indicadores de pobreza aumentaram, ainda que a diferença não seja expressiva (de 36,3 % para 37,1% no caso de pobreza; de 13,3% para 14,2% no caso da pobreza extrema). Por outro lado, quando o período de 2006 a 2012 é considerado, percebe-se que a situação se agravou consideravelmente (de 31,7% para 37,1% e de 8,7% para 14,2%, respectivamente).

Sendo realizada a análise de todo o período, percebe-se que tanto as taxas de pobreza quanto as de indigência caíram em quase todos os países (em alguns, de modo muito acentuado), o que indica que os governos têm se empenhado em enfrentar a situação, além de os países terem contado com conjuntura econômica mais favorável.

Tabela 1  
América Latina (18 países): percentual de pessoas  
em situação de pobreza e indigência

País	Alrededor de 2005			Alrededor de 2011			2012		
	Año	Pobreza	Indigencia	Año	Pobreza	Indigencia	Año	Pobreza	Indigencia
Argentina <sup>b</sup>	2005	30,6	11,9	2011	5,7	1,9	2012	4,3	1,7
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2004	63,9	34,7	2009	42,4	22,4	...	...	...
Brasil	2005	36,4	10,7	2011	20,9	6,1	2012	18,6	5,4
Chile	2006	13,7	3,2	2011	11,0	3,1	...	...	...
Colômbia <sup>c</sup>	2005	45,2	13,9	2011	34,2	10,7	2012	32,9	10,4
Costa Rica <sup>d</sup>	2005	21,1	7,0	2011	18,8	7,3	2012	17,8	7,3
Ecuador	2005	48,3	21,2	2011	35,3	13,8	2012	32,2	12,9
El Salvador	2004	47,5	19,0	2010	46,6	16,7	2012	45,3	13,5
Guatemala	2006	54,8	29,1	...	...	...	...	...	...
Honduras	2006	71,5	49,3	2010	67,4	42,8	...	...	...
México	2006	31,7	8,7	2010	36,3	13,3	2012	37,1	14,2
Nicaragua	2005	61,9	31,9	2009	58,3	29,5	...	...	...
Panamá	2005	31,0	14,1	2011	25,3	12,4	...	...	...
Paraguay	2005	56,9	27,6	2011	49,6	28,0	...	...	...
Perú <sup>e</sup>	2003	52,5	21,4	2011	27,8	6,3	2012	25,8	6,0
República Dominicana	2005	47,5	24,6	2011	42,2	20,3	2012	41,2	20,9
Uruguay	2005 <sup>b</sup>	18,8	4,1	2011	6,5	1,1	2012	5,9	1,1
Venezuela (República Bolivariana de)	2005	37,1	15,9	2011	29,5	11,7	2012	23,9	9,7

Fonte: CEPAL (2013).

Mesmo com esses avanços, a pobreza é uma condição inaceitável, fruto da desigualdade e dos efeitos perversos da concentração de renda. Para enfrentá-la, os governos podem lançar mão de políticas fiscais menos rígidas, incentivar a produção e o consumo, induzir a atividade econômica com gastos e investimentos públicos, estimular a geração de emprego, entre outras medidas. Na esfera social, há um arsenal de ações que podem ser colocadas em prática a fim de corrigir as assimetrias de renda originadas pelo mercado. Historicamente, identifica-se que tais instrumentos sempre foram utilizados, mas de forma desarticulada, fragmentada e descontínua, o que pode explicar, ainda que parcialmente, por que a pobreza, na região, permanece em patamares socialmente elevados.

Respaldados pelo fortalecimento da democracia e das instituições, além da crescente pressão imposta pela queda nos indicadores sociais, os diversos países têm tentado avançar, ainda que com recuos e desvios de rota, no sentido de ampliar

o acesso a bens e serviços pela implementação de políticas públicas (re)distributivas. No início da década de 1990, houve sensível mudança nas políticas de enfrentamento da pobreza e da desigualdade: os governos nacionais passaram a compreender que as ações de combate às assimetrias de renda deviam ser articuladas e coordenadas com objetivos a longo prazo.

Identificam-se, nessa época, diversos movimentos que partiam do poder público, nas três esferas, no sentido de romper com o círculo geracional de exclusão que historicamente se configurava para considerável parcela da população latino-americana ao longo de décadas. Entre as ações colocadas em prática, destacaram-se os programas de transferência ou suplemento de renda para apoio financeiro aos mais pobres, basicamente viabilizados por meio da elevação de receitas por tributação, os PTRC.

É nesse contexto que programas de transferência de renda vinculados à frequência escolar têm sido implementados em diversos países da região, com o objetivo de reverter o ciclo geracional de exclusão e pobreza por eles enfrentados, um dos principais impedimentos do crescimento econômico sustentável de longo prazo.

Ao contrário de tradições anteriores que privilegiavam a oferta de serviços de caráter majoritariamente assistencialista e/ou desarticulados entre si, os PTRC operam em rede pelo princípio de demanda subsidiada, realizado por transferências monetárias diretas às famílias com vistas a melhorar o consumo familiar e a facilitar o acesso das crianças e adolescentes aos serviços sociais básicos. Nessa perspectiva, têm dois grandes objetivos: combinar estratégias para alívio imediato da pobreza (objetivo de curto prazo) com ações voltadas para a elevação do capital humano dos participantes pela articulação de uma rede de proteção social que integra o investimento em nutrição, saúde e educação (objetivo de longo prazo). Em geral, atuam apenas por incentivo monetário, mas alguns programas incluem ações de apoio psicossocial e educativo às famílias.

Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), os impactos dos PTRC sobre a desigualdade de renda, no Brasil, no Chile e no México, contribuíram decisivamente de meados da década de 1990 aos primeiros anos da primeira década do século XXI.

Brasil e México foram os dois primeiros países a adotar políticas de combate à pobreza que combinam programas de transferência de renda com contrapartidas

educacionais e de saúde, a fim de reduzir, no tempo, as assimetrias de renda e reverter o ciclo vicioso de desigualdade social. Do ponto de vista da arquitetura, segundo Lavinias (1998), essas políticas são “programas de governo que transferem recursos públicos em dinheiro para as famílias pobres, isto é, aquelas que não têm como garantir o atendimento de suas necessidades básicas de alimentação, vestuário, moradia, etc.” (p. 9). Sendo assim, no que tange à questão da redistribuição da renda, podem ser uma saída eficiente para minimizar ou mesmo acabar a grave situação de pobreza extrema enfrentada por vários países, porque, quando se confere renda mínima a uma parcela da população que se encontra abaixo da linha de pobreza, o *gap* de renda e miséria relativos entre ela e as que concentram mais riqueza é diminuído.

#### **2.4 O *Welfare State* e as políticas sociais no Brasil**

Draibe (1990) afirma que o Estado brasileiro, a partir da década de 1930, incorporou características de *Welfare* praticadas em outros países, desenvolvidos ou não, com o objetivo de criar mecanismos de proteção social. De acordo com Jaccoud (2005), as políticas sociais implementadas nesse período eram diretamente ligadas ao mundo do trabalho. Por serem destinadas a trabalhadores assalariados, vinculados ao mercado de trabalho formal, pode-se afirmar que reforçavam um entendimento reduzido sobre direitos e cidadania.

Segundo Wanderley Guilherme dos Santos (1979), esse período foi caracterizado pela “cidadania regulada”, segundo a qual o Estado reconhece que cidadão é quem está inserido no mundo do trabalho formal. Vinculando a noção de acesso a direitos sociais ao mercado de trabalho, à regulação do direito ou a sua tutela, foi conferido às políticas sociais nascentes forte componente meritocrático, afastando-as da dimensão universal.

São várias as tipologias dos padrões de *Welfare* encontradas na literatura, mas Draibe (1990; 2003) desenvolve uma, abrangente, que resgata a divisão apresentada por Esping-Andersen. Esse referencial é utilizado nesta seção para configurar o padrão de *Welfare* no Brasil. Segundo a autora, os três tipos mais gerais de Estado de Bem-Estar Social são:

1. Residual, no qual a política social intervém *ex-post*, apenas quando os canais naturais de satisfação das necessidades individuais se mostram insuficientes. A intervenção do Estado é de corte seletivo, tem caráter limitado no tempo e cessa quando a situação emergencial é superada.
2. Meritocrático-particularista, que pressupõe estar cada indivíduo em condições de resolver suas questões com base no próprio mérito. Reconhece, entretanto, a necessidade da intervenção político-social para corrigir, parcialmente, as distorções que podem estar sendo geradas pelo mercado.
3. Institucional-redistributivista, que concebe o sistema de *Welfare* como parte importante e constitutiva das sociedades contemporâneas, voltada para a produção e distribuição de bens e serviços sociais “extramercado”, garantidos a todos os cidadãos. Apoiar-se na premissa de que o mercado é incapaz de realizar, por si próprio, uma alocação de recursos que elimine a pobreza, atual ou futura.

A partir dessa formulação, a autora apresenta uma morfologia do Estado de Bem-Estar Social, no Brasil, dividida em três períodos. O primeiro, de 1930 a 1980, é caracterizado por mecanismos de garantia e substituição de renda e por um sistema de proteção social fortemente concentrado nas mãos do governo federal, incluída grande parte da legislação trabalhista consolidada em 1943 e diversos programas sociais ligados a saúde, moradia, saneamento, educação e alimentação.

De acordo com a tipologia apresentada, Draibe afirma que o princípio do mérito constitui a base sobre a qual o modelo de proteção social brasileiro se sustenta. Mas questiona o caráter redistributivo-igualitário, no que diz respeito a todas as políticas sociais, e não apenas às da saúde e educação, uma vez que a inexistência de mínimos sociais extensivos a todos os cidadãos, independentemente da posição no mercado de trabalho, faz com que, na relação Estado/mercado, sejam de fato muito frágeis os mecanismos corretores que deveriam operar por políticas sociais.

Por fim, a autora apresenta os princípios da base da consolidação do *Welfare State* no Brasil, que marcaram seu funcionamento até as reformas que foram conduzidas na década de 1980:

- Ineficiência e ineficácia dos programas sociais;
- Superposição de competências, de agências, de clientela-alvo;
- Desvio de alvos nos programas sociais, que tendem a beneficiar menos as camadas mais necessitadas da população;
- Fragmentação de programas sociais;
- Demora no processo de alocação e aplicação de recursos, ocasionando perdas;
- Distanciamento entre os formuladores e executores de políticas sociais e os beneficiários;
- Descontinuidade e instabilidade dos programas sociais;
- Graus elevados de burocracia e clientelismo-corporativismo.

O segundo período vai do início da década de 1980, até a promulgação da Constituição de 1988. Não se pode afirmar que tenha sido instaurado novo padrão de *Welfare*, mas, para Draibe, algumas características começaram a fazer parte do cenário brasileiro, elementos que podem ser considerados como de transição para o terceiro período. Devido ao impacto da crise econômica do final da década de 1970 e início da de 1980, observa-se um movimento de reordenação nos níveis estadual e municipal, marcado pela busca de alternativas economicamente viáveis para a solução de questões sociais, por políticas descentralizadas de gestão de programas sociais, por incentivo à participação popular e por adequação de políticas públicas a clientela específicas. Afirma Draibe (1990):

Por mais tímidas, reativas, parciais e fragmentadas que foram, tais iniciativas tiveram, entretanto, o mérito de indicar alguns caminhos alternativos que estavam sendo buscados pelos movimentos pró-democratização das políticas sociais - rumos que, de algum modo, passaram a ser assinalados pelos discursos e algumas práticas da Nova República, até o período constituinte (p. 26).

O momento, marcado pela reestruturação da política social, trouxe consigo modificações no arranjo federativo brasileiro por lento e complexo processo de transferência de capacidade decisória, funções e recursos do governo federal para estados e municípios. Como afirma Draibe, a Constituição de 1988 representa avanço inegável no que se refere ao padrão social vigente, porque as modificações contidas no texto legislativo parecem, à primeira vista, projetar um movimento que vai do modelo meritocrático-particularista para o institucional-redistributivo.

Alguns elementos são apresentados no sentido de sustentar a hipótese de que havia tendência, no início da década de 1990, de adotar um padrão mais universalista de *Welfare*, em direção a um conjunto de reformas de primeira geração, pós-1988: adensamento do caráter redistributivo das políticas sociais, ampliação e extensão dos direitos sociais, concepção mais abrangente de seguridade social, recuperação e redefinição de patamares mínimos dos valores dos benefícios sociais.

O terceiro período se inicia após a Constituição de 1988 e se concretiza ao longo do governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002). As tendências universalistas que a Carta Magna assegura são confrontadas com uma conjuntura econômica desfavorável, marcada por crescente déficit público, elevadas taxas de inflação e desemprego e desempenho medíocre do PIB. É neste contexto que a agenda do Estado é novamente alterada, dando lugar à tese de que é preciso reestruturar o setor público, a tese neoliberal. Segundo Pereira (1998), “a crise do Estado é uma tentativa de síntese entre os antigos paradigmas, [que atribuíam um papel decisivo ao Estado], e o paradigma neoliberal. Ela [a síntese entre os antigos paradigmas] considera que a crise do Estado possui três aspectos: uma crise fiscal, uma do modo de intervenção, e uma da forma burocrática de administração do Estado” (p. 19-20).

Pereira considera que, como a crise era causada pelo Estado, significa que este tinha um papel relevante na atividade econômica. É, pois, necessário admitir que o mais importante a fazer era reconstruir ou reformar o Estado, recuperando a solvência, reformando a administração e redefinindo o modo de intervenção na economia. Seguindo essa linha de raciocínio, Pereira (1998) defende a adoção do modelo social-liberal:

Este Estado é uma espécie de síntese ou compromisso entre os direitos individuais, assegurados pelo Estado mas viabilizados pelo mercado, e os direitos sociais, assegurados pelo Estado e viabilizados inicialmente pelo próprio Estado, mas, no final deste século, cada vez mais assegurados pelas organizações públicas não-estatais. É um Estado social-liberal porque está comprometido com a defesa e a implementação dos direitos sociais definidos no século XIX, mas também é liberal porque acredita no mercado, porque se integra no processo de globalização em curso, com o qual a competição internacional ganhou uma amplitude e uma intensidade historicamente novas, porque é o resultado de reformas orientadas para o mercado (p. 21).

De acordo com Draibe, o novo ciclo de reformas tem duplo ponto de partida: o sistema de proteção social anterior a 1980 e reformas recentemente implantadas nas áreas de educação e saúde. A segunda geração de reformas no sistema de proteção social é marcada por descentralização, avaliação, democratização da informação, focalização e participação social, além da adoção de novos parâmetros para alocação de recursos que conferem mais eficiência ao gasto, em tempos de austeridade fiscal.

Bichir (2011) realiza interessante revisão sobre esse período e sobre os resultados dos dois ciclos de reforma experimentados pelo Brasil, após 1988, na área da assistência social. Segundo a autora, essa foi a área que menos avançou nas reformas de primeira geração, em comparação com os setores de educação, saúde e habitação, e foi a última a ser contemplada pelas reformas de segunda geração, tendo o processo grande semelhança com a experiência de consolidação do Sistema Único de Saúde (SUS), ao longo da década de 1990<sup>22</sup>.

A autora (2011) afirma que mais importante é o modelo de implementação de políticas por meio de sistemas, “que resolve o trade-off existente em contextos federalistas entre a autonomia decisória de certos entes e a necessidade de uniformização de políticas e serviços, especialmente em um país de dimensões continentais como o Brasil” (p. 69).

Segundo Bichir (2011), governo federal é responsável pela coordenação e regulação dos serviços e políticas e os outros níveis são responsáveis pela execução. São três as funções principais do governo federal no processo: (1) redistribuição, por reduzir as desigualdades produzidas pelas diferentes capacidades municipais de financiamento das políticas descentralizadas; (2) regulação de serviços e políticas oferecidos, definindo padrões mínimos e condicionando os repasses federais ao atingimento desses parâmetros; (3) supervisão e avaliação das políticas implementadas.

De acordo com a autora (2011), as políticas de assistência social e de combate à pobreza, com a Carta de 1988, passaram a ser competência dos governos municipais, ainda que a superação da pobreza e a redução da desigualdade continuem como atribuições das três esferas de governo:

---

<sup>22</sup> A Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) foi sancionada em 1993, mas a década de 1990 foi desfavorável para sua implementação por causa do cenário econômico adverso (inflação elevada, ajustes fiscais e recessão).

Enquanto as atribuições e competências dos governos federal e estadual permaneceram predominantemente normativas, ao governo municipal coube a execução das ações finais da política, incluindo: garantir o custeio e a implementação dos benefícios eventuais (auxílio natalidade e morte); implementar os projetos de enfrentamento à pobreza; atender às ações assistenciais de caráter emergencial; e prestar os serviços assistenciais (p. 71).

Também segundo Bichir, o governo de Fernando Henrique Cardoso definiu claramente os mecanismos de cooperação entre as três esferas de governo, ficando a União com funções de caráter normativo e regulador, porém com poder para realizar convênios com entidades assistenciais e para atuar em casos emergenciais. Os estados e municípios, por sua vez, mantiveram competências concorrentes na prestação de serviços assistenciais e nas situações de emergência. Essa situação foi finalmente modificada com a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), no âmbito da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em 2004, alçando a assistência a um dos componentes centrais da política social.

O governo de Luís Inácio Lula da Silva (2002-2010) manteve e aprofundou os fundamentos de política macroeconômica implantados pelo governo anterior, ampliando e redirecionando as políticas sociais e consolidando as reformas. Por preservar o cerne da política econômica do antecessor, pode-se atribuir a esse governo caráter liberal mas, como as políticas sociais foram impulsionadas nesse período, é clara a distinção entre os dois governos, o que reacendeu o debate sobre o padrão de intervenção adotado. Para alguns, um governo liberal de cunho social; para outros, um governo keynesiano com viés liberal. O fato é que o Brasil está distante do padrão de *Welfare* apresentado por Draibe e Esping-Andersen e cada vez mais envolvido pelo modelo liberal, segundo o qual as políticas sociais estão nitidamente vinculadas ao desempenho das políticas macroeconômicas. Ainda que com desenhos diferentes nos dois governos, o Estado delimita um padrão mínimo de intervenção social seletiva e residual, visando a um público cada vez mais específico, os grupos de risco social.

Em relação à política de assistência social, o SUS foi o modelo seguido pela SUAS, no processo de desenvolvimento na direção da assistência como direito. Além da Constituição de 1988 e da LOAS de 1993, que demarcam o campo da assistência como política pública, a PNAS define parâmetros para a implementação do SUAS, os tipos de segurança sob responsabilidade da assistência (alimentação, acolhida, renda, convivência, autonomia e riscos circunstanciais) e os equipamentos

públicos dos municípios como porta de entrada à assistência, separados de acordo com o grau de complexidade do atendimento. Assim, os Centros de Referência em Assistência Social (CRAS) são a porta de entrada para a proteção básica, os Centros de Referência Especializada em Assistência Social (CREAS) são destinados à proteção especial e os Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS) são as instâncias locais que asseguram a participação e o controle social<sup>23</sup>.

Com a PNAS inicia-se uma mudança expressiva no modelo de financiamento das políticas sociais. Abandona-se a lógica de convênios e adesão local a programas federais e adota-se o mecanismo de repasses, muitos dos quais automáticos, de fundo a fundo. Há pisos de financiamento e critérios mais claros de partilha, pactuados entre os governos federal e estadual e municipal, aumentando significativamente a alocação de recursos federais nos governos municipais, especialmente em relação ao PBF, em função do Índice de Gestão Descentralizada (IGD)<sup>24</sup>.

## **2.5 Programas de transferência de renda**

A política social é parte do processo estatal de alocação e distribuição de recursos. É uma resposta ao conflito de interesses dos diversos grupos e classes, que desenha o complexo dilema político-ecômico entre as duas esferas sociais. Segundo Abranches (1987), a política social “reflete a direção política das relações econômicas imposta pela correlação efetiva de forças, de incentivo à acumulação e ao crescimento, recursos para a provisão de meios de subsistência para os mais carentes e ações redistributivas visando alcançar certo patamar de equidade” (p. 10).

Quando é sistematizada e implementada, constitui, portanto, o resultado de um processo de escolhas sucessivas que envolvem confrontos, atritos, coalizões, pressões e contrapressões. Vários são os agentes que fazem parte da construção do processo: grupos de interesse, departamentos do aparelho estatal, Legislativo, Executivo, partidos políticos e sindicatos. Esse processo é que define a política

---

<sup>23</sup> Cf. Bichir (2001), Capítulo 2 e Capítulo 4.

<sup>24</sup> O detalhamento da operação do Programa Bolsa Família é feito a seguir.

social, prioridades, vinculação com a política econômica e alcance. Considerada a longo prazo, a política pública social pertence, segundo Lowi (1964) e Salisbury (1968, 1970), a uma das três grandes categorias, dependendo de como os benefícios/custos da implementação são internalizados pelos grupos de interesse<sup>25</sup>: redistributiva, regulatória e distributiva.

Política pública distributiva é aquela em que a decisão governamental não está constrangida por limitações de recursos. Caracteriza-se pela facilidade com que pode ser desagregada, sendo seus recursos alocados atomisticamente, isto é, em unidades isoladas que não obedecem a qualquer critério geral e universalista. É um tipo de política em que os favorecidos não precisam entrar em confronto direto, uma vez que não são mutuamente excludentes.

Política pública regulatória é aquela que envolve, a curto prazo, escolhas diretas feitas entre quem é favorecido e quem não é favorecido, implicando perdas e ganhos relativos. Apesar de política deste tipo ser implementada caso a caso, atendendo à demanda individual, ela difere da distributiva, porque as decisões são tomadas com base em princípios gerais e não em motivações particulares. Uma política desta natureza substitui decisão privada sobre uma alocação de recursos ou, pelo menos, reduz as alternativas privadas dessa alocação.

Política redistributiva é aquela que envolve, como a regulatória, relações entre amplas categorias de indivíduos e cujas decisões individuais têm de ser inter-relacionadas, ou seja, não podem ser atomizadas e casuísticas, como ocorre com a distributiva. É grande, porém, a diferença na natureza do impacto. A política redistributiva atinge a categoria a partir da classe ou estrutura social a que pertence: rico e pobre; grande e pequeno; patrão e empregado. O objeto envolvido não é o uso da propriedade, por exemplo, mas a propriedade em si; não está em questão a igualdade de tratamento, mas a igualdade ou desigualdade em relação à posse. Não se questiona o comportamento desigual, mas a existência da desigualdade. Sendo assim, a natureza de uma questão redistributiva é determinada mais pelas expectativas a respeito do que ela pode vir a ser ou do que ela ameaça ser do que propriamente pelos resultados de uma disputa sobre o que é ou será.

---

<sup>25</sup> Considerando que grande parte desta seção consiste em revisão bibliográfica, as referências de página são omitidas.

No Brasil, o início das discussões sobre PTRC se deu na década de 1990, tendo como referência o princípio do imposto de renda negativo<sup>26</sup>. A ideia era conceder a todos os brasileiros que não alcançassem um nível mínimo de renda mensal um benefício de 30% a 50% da diferença entre a renda auferida e o valor de referência definido pelo governo.

O projeto não foi implementado, mas as sucessivas discussões sobre o tema incorporaram à proposta o critério da permanência escolar para os filhos com idade entre sete e 14 anos, coincidindo com os anos de escolaridade obrigatória. Ao condicionar parcialmente o critério de recebimento do benefício à permanência escolar, o Congresso incorporou a proposta formulada por Camargo (1988), que vincula o projeto de renda mínima à escolarização de crianças e adolescentes.

Para Camargo, a garantia de renda mínima deve, em primeiro lugar, situar-se na unidade familiar e não no indivíduo, fazendo com que o benefício favoreça o conjunto da família. Em segundo lugar, a restrição do público-alvo atingido faz com que os custos globais de implementação possam ser reduzidos, aumentando as chances de que o programa seja de fato implantado. Em terceiro lugar, o vínculo do benefício com a escolarização das crianças, a alfabetização de adultos e a capacitação profissional dos chefes de família rompe com o estigma do assistencialismo e incorpora o componente de mudança estrutural na situação econômica e social do Brasil.

Por fim, com a frequência compulsória, é possível, a longo prazo, quebrar o ciclo vicioso de perpetuação da pobreza. Afirma Camargo (1988):

Existe hoje quase um consenso entre os economistas de que uma das principais causas dos elevados e crescentes níveis de pobreza e desigualdade no Brasil, apesar das elevadas taxas de crescimento econômico entre 1940 e 1980, é o baixo nível educacional da população e a distribuição extremamente desigual da educação entre a população (p. 3).

De acordo com o autor, a relação entre as variáveis renda e educação pode ser percebida sob dois pontos de vista. O primeiro se assenta no pressuposto de que indivíduos com baixa escolaridade recebem menor remuneração.

---

<sup>26</sup> Se indivíduos que auferem um mínimo de renda mensal são tributados, os que se situam abaixo de determinado piso deviam receber uma complementação – o imposto de renda negativo.

O segundo ponto de vista apoia-se no elevado custo de oportunidade<sup>27</sup> das famílias para manter os filhos na escola. Em outras palavras: crianças cujas famílias se encontram nos perfis de renda inferiores entram muito cedo no mercado de trabalho, uma vez que precisam ajudar os pais na geração de renda a fim de complementar o ganho familiar<sup>28</sup>. Assim, apresentam motivação e desempenho escolar baixos, pois têm pouco tempo para se dedicar à escola. A continuidade do processo gera níveis elevados de repetência e evasão escolar, fazendo com que esses jovens entrem no mercado de trabalho com baixos níveis de qualificação, produtividade e, conseqüentemente, baixos salários. Vê-se, pois, que famílias pobres de hoje geram famílias pobres do futuro.

O princípio fundante do PTRC foi adotado por diversos governos municipais ao longo da década de 1990, culminando no programa federal adotado pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, batizado de Programa Bolsa Escola Federal (PBEF). Tímido em termos de orçamento e cobertura, foi ampliado, redesenhado e fortalecido pelo governo de Luís Inácio Lula da Silva, desde 2003. Mantido por Dilma Rousseff, a partir de 2010, é o programa social de maior cobertura no Brasil.

Visando a romper o ciclo de exclusão social e de pobreza extrema por contrapartidas que devem ser satisfeitas pelo público-alvo, vários programas apresentam sua formulação intrinsecamente associada à educação e à escola, tema da próxima seção.

## 2.6 O Programa Bolsa Família

O Programa Bolsa Família (PBF) é um programa de garantia de renda mínima voltado para a redução e o combate da pobreza, questões centrais da teoria econômica e das ciências sociais<sup>29</sup>. Criado em 2003 com o propósito de unificar os programas nacionais de transferência de renda em curso (Bolsa Escola Federal,

---

<sup>27</sup> O custo de oportunidade é a análise que os agentes fazem em relação ao benefício e ao custo privados *vis-à-vis*, custo presente e ganho futuro. Por conseguinte, é o sacrifício das alternativas remuneradas que os agentes fazem no presente em função de expectativas de ganho futuro.

<sup>28</sup> O fator preponderante na manutenção dos filhos no mercado de trabalho - formal ou informal - diz respeito ao peso da contribuição dos mesmos na renda familiar. Em 1990, cerca de 26% das crianças com idade entre 10 e 14 anos que tinham ocupação participavam com 11% a 30% na composição da renda familiar. Para o grupo com idade entre 15 e 17 anos, o percentual chegava a 42,1% (Camargo, 1988).

<sup>29</sup> Para discussão mais aprofundada sobre programas de garantia de renda mínima, ver Oliveira (2003).

Bolsa Alimentação, Auxílio Gás, Cartão Alimentação e Programa de Erradicação do Trabalho Infantil), transfere recursos diretamente aos beneficiários, atuando na promoção do acesso a serviços básicos de educação e saúde para as famílias atendidas e contribuindo para o rompimento do ciclo intergeracional da pobreza (Brasil, 2009a).

É um programa focalizado que direciona recursos para determinados grupos populacionais considerados vulneráveis no conjunto da sociedade. Incorpora, na sua arquitetura, um conjunto de condicionalidades que devem ser cumpridas pelas famílias beneficiadas, conforme dispõe a Portaria n.º 551/2005 (Brasil, 2009b).

A existência de condicionalidades aumenta o vínculo das famílias, além de não incentivar a inércia dos beneficiários (o efeito “carona”). Essas contrapartidas nas áreas de Saúde e Educação acionam uma complexa logística de provisão de bens e serviços sociais, envolvendo grande número de agentes públicos que, na ponta, detêm grande poder discricionário, incluídos profissionais da educação, e que podem exercer papel decisivo no nível local.

No nível central, a coordenação compete ao Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). No nível local, a gestão do PBF é realizada pela Secretaria da área em que está localizado (Assistência Social, Educação, Saúde e Planejamento, entre outras), de acordo com determinação do poder executivo municipal. A Secretaria assume a interação política entre a Prefeitura, o MDS e o governo estadual para a implementação. Por isso, o gestor deve ter poder de decisão, de mobilização de instituições e de articulação e coordenação entre as áreas envolvidas na operação, como assistência social, educação e saúde para acompanhamento dos beneficiários e verificação das condicionalidades<sup>30</sup> exigidas para a participação no PBF (Brasil, 2009c).

Dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) apontam o PBF como o maior programa atual de transferência de renda, presente nos 5570 municípios da federação e em 13,8 milhões de famílias. (Campello e Neri, 2013). Os valores pagos variam de R\$32,00 (trinta e dois reais) a R\$306,00 (trezentos e seis

---

<sup>30</sup> Condicionalidades são as contrapartidas nas áreas da Educação, da Saúde e Assistência Social que devem ser cumpridas pelas famílias para que continuem a receber o benefício do Bolsa Família. Segundo o MDS, são três as condicionalidades do PBF: (1) manter as crianças e adolescentes em idade escolar frequentando a escola; (2) cumprir os cuidados básicos em saúde para crianças de famílias inscritas através do calendário de vacinação para os menores entre 0 e 6 anos de idade e (3) agenda pré e pós-natal para as gestantes e mães em amamentação.

reais), de acordo com a renda mensal, por pessoa, da família e com o número de crianças e adolescentes de até 15 anos e de jovens de 16 e 17 anos.

Segundo o MDS, o PBF concede seis tipos de benefícios: Básico, Variável de zero a 15 anos, Variável à Gestante, Variável Nutriz, Variável Vinculado ao Adolescente e Superação da Extrema Pobreza. O Benefício Básico, de R\$ 70,00 (setenta reais), é pago às famílias consideradas extremamente pobres, aquelas com renda mensal de até R\$ 70,00 (setenta reais) por pessoa (pago às famílias mesmo que elas não tenham crianças, adolescentes ou jovens).

O Variável de zero a 15 anos, de R\$ 32,00 (trinta e dois reais), é concedido a famílias que possuem crianças e adolescentes de zero a 15 anos de idade. O Variável à Gestante, de R\$32,00 (trinta e dois reais), é pago a famílias que tenham mulheres em período de gestação. O pagamento se dá em nove parcelas consecutivas, da inserção no sistema até o nono mês de gestação.

O Variável Nutriz, de R\$32,00 (trinta e dois reais), é transferido a famílias beneficiárias que tenham crianças com idade de zero a seis meses. O pagamento é feito em seis parcelas consecutivas, da identificação da criança no cadastro único até o sexto mês de vida. Cada família pode receber até cinco benefícios variáveis, ou seja, até R\$ 160,00 (cento e sessenta reais).

O Variável Vinculado ao Adolescente, de R\$ 38,00 (trinta e oito reais), é concedido a famílias beneficiárias que tenham adolescentes de 16 e 17 anos. Cada família pode receber até dois benefícios vinculados ao adolescente, ou seja, até R\$ 76,00 (setenta e seis reais).

O PBF seleciona as famílias com base nas informações inseridas no cadastro único (CADU) pelo município. Esse cadastro é um instrumento de coleta de dados que tem como objetivo identificar as famílias em situação de pobreza existentes. Cada município tem uma estimativa de famílias pobres, considerada como a meta de atendimento.

A partir desse banco inicial, os dados são atualizados à medida que novas amostras são realizadas. Com base nas informações inseridas no CADU, o MDS seleciona, de forma automatizada, as famílias que serão incluídas cada mês. Priorizam-se as que apresentem as menores rendas *per capita*.

O gestor municipal é o responsável pela coordenação das atividades do CADU e da gestão do PBF. SUAS atribuições SÃO:

- Assumir a interlocução entre a Prefeitura, o MDS e o estado para a implementação do PBF e do CADU;
- Coordenar a relação entre as Secretarias de Assistência Social, Educação e Saúde, para acompanhamento dos beneficiários e verificação das condicionalidades;
- Coordenar a execução dos recursos transferidos pelo governo federal para o PBF no município;
- Assumir a interlocução, em nome do município, com os membros da instância de controle social, garantindo o acompanhamento e a fiscalização das ações na comunidade;
- Coordenar a interlocução com outras Secretarias e órgãos vinculados ao governo municipal, do estadual e federal e com entidades não governamentais, com o objetivo de facilitar a implementação de programas complementares para as famílias beneficiárias do PBF.

As responsabilidades e competências do município são:

- Identificação e inscrição no CADU das famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza e respectiva atualização;
- Gestão dos benefícios do PBF e programas remanescentes;
- Garantia do acesso dos beneficiários do PBF aos serviços de Educação e Saúde, em articulação com os governos federal e estadual;
- Acompanhamento do cumprimento das condicionalidades;
- Acompanhamento das famílias beneficiárias, em especial atuando nos casos de mais vulnerabilidade social;
- Estabelecimento de parcerias com órgãos e instituições municipais, estaduais e federais, governamentais e não governamentais, para a oferta de programas complementares aos beneficiários do PBF;
- Apuração e/ou o encaminhamento de denúncias às instâncias cabíveis.

As responsabilidades e competências dos estados são:

- Instituir a Coordenação Estadual do PBF;
- Desenvolver atividades de capacitação que subsidiem o trabalho dos municípios no processo de cadastramento e de atualização cadastral da base de dados do CADU;
- Desenvolver atividades de apoio técnico e logístico aos municípios, segundo a demanda e a capacidade técnica e de gestão;
- Disponibilizar aos municípios, quando necessário, infraestrutura de logística para digitação e transmissão dos dados ao CADU;
- Implementar estratégias de apoio ao acesso das populações pobre e extremamente pobre a documentos de identificação;
- Formatar estratégias para apoiar a inclusão no CADU de populações tradicionais e específicas, em especial de comunidades indígenas e remanescentes de quilombos;
- Utilizar o CADU apenas para realização de atividades previstas no termo de adesão ou para consultas e estudos concernentes aos programas de transferência de renda.

Além do CADU, o governo federal, em 2006, passou a apoiar financeiramente a estrutura administrativa municipal, por um repasse que, atualmente, é, no máximo, de R\$ 3,25 por família beneficiária. Dessa forma, o PBF conta com um instrumento que garante aos municípios repasses orçamentários destinados à sua operação. O Índice de Gestão Descentralizada (IGD) é um indicador que varia de zero a um e mostra a qualidade da gestão do PBF no âmbito municipal, a fim de melhor coordenar a ação e assegurar que os procedimentos administrativos e operacionais sejam minimamente cumpridos. Segundo Soares & Sátiro (2009), o IGD é a média simples de quatro porcentagens:

1. A porcentagem das famílias com renda até meio salário mínimo no CADU com informações coerentes e completas;
2. A porcentagem das famílias com renda até meio salário mínimo no CADU cuja última visita ou atualização tenha ocorrido há menos de dois anos;
3. A porcentagem das crianças beneficiárias com informação completa sobre contrapartidas educacionais;
4. A porcentagem das famílias beneficiárias com informação completa sobre contrapartidas de saúde.

Com base nesse indicador, o MDS destina recursos aos municípios para fazer a gestão do PBF. É importante observar que quanto maior o IGD maior o valor do recurso transferido ao município. Por meio da construção desse instrumento, o MDS espera incentivar o aprimoramento da qualidade da gestão do PBF em âmbito local e contribuir para que os municípios executem as ações que estão sob sua responsabilidade.

Para receber os recursos, o município deve ter aderido ao PBF, ser habilitado em qualquer nível de gestão da assistência social, atingir o valor mínimo de 0,55 no cálculo do IGD e o mínimo de 0,2 em cada um dos quatro indicadores que compõem o referido índice.

Os recursos são repassados mensalmente do Fundo Nacional de Assistência Social ao Fundo Municipal de Assistência Social, de forma regular e automática, na modalidade “fundo a fundo”, e depositados em conta (aberta especialmente para fins de execução das atividades vinculadas à gestão do PBF). Os recursos do IGD devem ser aplicados na gestão de condicionalidades, em benefícios e acompanhamento das famílias beneficiárias, no cadastramento de novas famílias, na atualização e revisão das informações contidas na base de dados do CADU e na implementação de programas complementares ao PBF nas áreas de alfabetização e educação de jovens e adultos, capacitação profissional, geração de trabalho e renda, acesso ao microcrédito produtivo orientado e desenvolvimento comunitário e territorial, entre outras finalidades.

Ao refinar e aprimorar os mecanismos de controle, o governo federal ampliou o papel dos municípios, conferindo a eles posição estratégica no processo de implementação. Entre as várias ações que lhes cabem, a mais importante é encontrar (localizar e identificar) as famílias que podem ser beneficiadas e alimentar o CADU.

Mesmo que o município não seja responsável pela gestão do CADU, claro está que os agentes públicos da ponta, encarregados de analisar o perfil das famílias, são os que, na verdade, estabelecem os potenciais beneficiários do PBF. Também são os encarregados de prover os serviços de saúde e educação necessários para que as famílias satisfaçam os requisitos do PBF. Nesse sentido, pouco importa se o governo federal está alinhado com a primeira vertente, a mais orientada para reforçar o acompanhamento e o monitoramento das famílias. Em um

programa tão descentralizado, o que de fato importa é o entendimento e a posição de quem está na ponta, tanto no nível municipal quanto na interface com o cidadão.

A Tabela 2, a seguir, traz o montante de recursos destinados aos municípios de todos os estados da federação, no período de janeiro a junho de 2013. O total repassado aos municípios mineiros foi de aproximadamente 24 milhões de reais. A fim de complementar os dados foi realizada uma pesquisa sobre o IGD de Belo Horizonte no banco de dados do MDS, para o mesmo período. O IGD médio de Belo Horizonte foi 0,82, ao passo que o de Minas Gerais foi 0,85. Em relação aos repasses, Belo Horizonte foi contemplado com um total de quase dois milhões de reais. Minas Gerais, para os meses de janeiro a julho, conforme mostra a Tabela 3<sup>31</sup>, a seguir, recebeu aproximadamente novecentos e vinte mil reais .

Tabela 2  
IGD municipal: repasses em 2013 por  
totalidade de municípios por Estado e região

IGD-M - Repasses em 2013 por Estado e Região (janeiro a junho)							
Estados	Total Municípios	Municípios beneficiados	Valor Total (R\$)	Estados	Total Municípios	Municípios beneficiados	Valor Total (R\$)
Distrito Federal	1	1	2.433.529,45	Alagoas	102	100	7.316.759,40
Goiás	246	246	7.032.452,92	Bahia	417	401	29.646.235,40
Mato Grosso	141	140	3.887.329,07	Ceará	184	184	20.917.421,03
Mato Grosso do Sul	78	78	2.945.469,32	Maranhão	217	200	13.428.662,40
<b>Centro-Oeste</b>	<b>466</b>	<b>465</b>	<b>16.298.780,76</b>	Paraíba	223	213	7.815.699,46
Acre	22	20	1.014.282,50	Pernambuco	185	174	18.294.697,31
Amapá	16	14	264.650,88	Piauí	224	207	6.993.688,12
Amazonas	62	56	5.356.632,76	Rio Grande do Norte	167	158	6.172.827,42
Pará	143	136	12.987.496,66	Sergipe	75	73	4.846.191,12
Rondônia	52	49	2.149.816,48	<b>Nordeste</b>	<b>1.794</b>	<b>1.710</b>	<b>115.432.181,66</b>
Roraima	15	15	869.016,68	Espírito Santo	78	77	4.226.155,93
Tocantins	139	138	2.620.543,39	Minas Gerais	853	819	24.539.238,40
<b>Norte</b>	<b>449</b>	<b>428</b>	<b>25.262.439,35</b>	Rio de Janeiro	92	90	12.965.406,61
Paraná	399	391	11.316.338,35	São Paulo	645	628	27.103.591,12
Rio Grande do Sul	496	463	9.917.673,56	<b>Sudeste</b>	<b>1.668</b>	<b>1.614</b>	<b>68.834.392,06</b>
Santa Catarina	293	278	3.609.864,09	<b>Brasil</b>	<b>5.565</b>	<b>5.349</b>	<b>250.671.669,83</b>
<b>Sul</b>	<b>1.188</b>	<b>1.132</b>	<b>24.843.876,00</b>				

Fonte: Sítio do MDS. Acesso em 20 de fevereiro de 2014.

<sup>31</sup> Há, portanto, dois índices: o IGD estadual, que assegura repasses exclusivos para os estados, e o IGD municipal, que reproduz a mesma lógica para o nível local. Os valores destinados aos estados não são, portanto, destinados aos municípios e vice-versa. Como o PBF está desenhado para estimular a gestão no nível municipal, os recursos transferidos a essas unidades são muito superiores ao volume destinado a seus respectivos estados, conforme mostram os valores dispostos na Tabelas 2 e na Tabela 3.

Tabela 3  
IGD-estadual: repasses em 2013 por Estado e região

**IGD-E - Repasses em 2013 (janeiro a julho)**

Estados	Valor Repassado (R\$)	Estados	Valor Repassado (R\$)
Distrito Federal*	N/A	Alagoas	307.212,12
Goiás	387.331,77	Bahia	911.651,92
Mato Grosso	432.231,17	Ceará	544.259,26
Mato Grosso do Sul	272.266,50	Maranhão	533.129,83
<b>Centro-Oeste</b>	<b>1.091.829,44</b>	Paraíba	380.580,85
Acre	200.963,62	Pernambuco	509.612,43
Amapá	154.876,93	Piauí	420.031,99
Amazonas	623.908,81	Rio Grande do Norte	325.669,82
Pará	719.009,63	Sergipe	255.468,83
Rondônia	229.199,36	<b>Nordeste</b>	<b>4.187.617,05</b>
Roraima	219.749,76	Espírito Santo	211.410,24
Tocantins	167.669,60	Minas Gerais	913.685,06
<b>Norte</b>	<b>2.315.377,71</b>	Rio de Janeiro	386.450,10
Paraná	464.643,32	São Paulo	867.572,81
Rio Grande do Sul	496.568,95	<b>Sudeste</b>	<b>2.379.118,21</b>
Santa Catarina	308.056,38	<b>Brasil</b>	<b>11.243.211,06</b>
<b>Sul</b>	<b>1.269.268,65</b>		

Fonte: Sítio do MDS. Acesso em 20 de fevereiro de 2014.

## 2.7 Resultados das avaliações realizadas

Tendo em conta as principais características e os objetivos, apresenta-se uma síntese das avaliações do PBF, com base em Soares *et. al* (2007) e Soares & Sátiro (2009).

No que se refere ao *targetting*<sup>32</sup>, Soares *et al.* (2007) afirmam que, apesar de o governo brasileiro investir menos de 0,5% do produto interno bruto no PBF, este é tão bem focalizado e ajustado em relação ao público-alvo que, mesmo com orçamento tão pequeno, em comparação com os das demais políticas sociais em curso, o resultado alcançado é muito significativo.

Os autores revelam que, na média, 60% dos recursos do PBF são destinados para os 20% mais pobres da população, o que indica estar bem ajustado em relação à cobertura pretendida. A mesma pesquisa revela que, comparando-se os dados da PNAD de 1995 e de 2004, o componente da renda oriundo de transferências e

<sup>32</sup> Indicador que revela se a política atende ao público-alvo estimado/preendido, isto é, o alvo (*target* em inglês.)

benefícios sociais teve peso considerável na redução da desigualdade, medido pela decomposição do índice de Gini<sup>33</sup>.

Portanto o peso desse componente na redução da concentração de renda é elevado, o que comprova o efeito redistributivo do PBF. Para Neri (2013), essas políticas de transferência de renda combinam crescimento com redução da desigualdade. Isso pode ser comprovado pelos dados do IPEA que colocam o PBF como a segunda causa mais importante para a redução das disparidades sociais, perdendo apenas para a renda oriunda do trabalho, responsável por 50% da redução da desigualdade.

Em pesquisa feita em 2012, Soares afirma que a eficiência do PBF na diminuição da desigualdade tem sido muito maior que sua participação modesta na renda familiar. O autor assegura que os benefícios representam de 21% a 16% do total da queda da desigualdade brasileira desde 2001, o que comprova a eficácia e focalização do PBF. Para Neri (2013), o aumento expressivo de renda dos mais pobres é a prova de haver contribuição para que o país seja mais igualitário, sustentando a trajetória de redução constante da desigualdade e erradicação da pobreza extrema. Tanto Soares *et al.* (2007) quanto Barros (2010) reforçam esta tese: a erradicação da pobreza é muito mais uma questão de focalização e *targetting* do que de orçamento.

Em relação às contrapartidas, um dos pontos mais polêmicos do PBF é o acompanhamento das condicionalidades exigidas das famílias. A lei que institui o programa é clara: as famílias devem se comprometer com um conjunto de condições, apresentadas no início deste Capítulo. Segundo Soares & Sátiro (2009), duas vertentes analíticas sobre a exigência de corresponsabilidades se configuram. A primeira defende serem as contrapartidas tão importantes como ou mais importantes do que o benefício em si. Para esta corrente, o PBF é programa de incentivo à geração e ao acúmulo de capital humano intergeracional das famílias mais pobres, o que contribui para a redução da pobreza.

A segunda entende o programa como uma política de proteção social, razão pela qual tem posição menos rígida e mais flexível sobre o papel das condicionalidades. Para ela, o excesso de contrapartidas e o rigor contribuem de modo negativo para o alcance dos objetivos, uma vez que, provavelmente, as

---

<sup>33</sup> Índice que mede a concentração de pobreza.

famílias mais vulneráveis e de menores estoques de capital social são as que não conseguem satisfazer essas contrapartidas, o que faz com que sejam excluídas da cobertura. Como esta vertente considera que a renda é um direito, defende que as contrapartidas não devem ser cobradas.

Em relação ao “efeito carona”, Soares & Sátiro fazem uma revisão das pesquisas mais relevantes sobre a questão, publicadas até 2009, concentrando-se nas conclusões anunciadas pelos pesquisadores<sup>34</sup>. De acordo com os autores, condicionar um benefício à renda da família pode levar à acomodação e à diminuição da oferta de trabalho de seus membros. Portanto a hipótese é que a transferência cria falta de incentivo ao trabalho, principalmente nas famílias para as quais só existe o benefício básico e, portanto, não há condicionalidade a ser cumprida.

Uma transferência não condicionada pode aumentar ou diminuir a disposição dos indivíduos para procurar trabalho, uma vez que se trata de um “efeito riqueza” que não muda a propensão dos agentes, representada pelo valor esperado da remuneração auferida. No caso das crianças, a frequência compulsória pode contribuir para a redução do trabalho infantil, “compensada” pelo aumento da oferta de trabalho dos outros membros da família.

Para os PTRC, vincular o benefício à renda da família altera os valores esperados e a propensão a procurar trabalho, com a possibilidade de haver um efeito, não ambíguo, no sentido de reduzir a oferta de trabalho. Em outras palavras: há chance de os indivíduos adultos se sentirem desestimulados a trabalhar. Por outro lado, afirmam os autores, a procura de trabalho tem custos e é possível que o acesso a uma renda complementar dê condições para que um ou mais membros da família busquem trabalho com maior intensidade.

Os dados apresentados pelos autores mostram que as taxas de acompanhamento das condicionalidades saúde e educação têm aumentado, provavelmente por causa do desenvolvimento e aprimoramento dos sistemas de acompanhamento, monitoramento e repasses financeiros existentes a partir de 2006, que articulam de forma mais efetiva ministérios, estados e municípios.

---

<sup>34</sup> Esta síntese é um resumo do trabalho publicado pelos autores.

No que se refere a desempenho nutricional das crianças, as pesquisas revelam que não houve influência do PBF (Andrade, Chein & Ribas, 2007 *apud* Soares & Sátiro, 2009).

Ao analisar os trabalhos de Foguel e Barros (2008) e os resultados da avaliação de impacto do PBF disponibilizados pelo MDS, em 2007, os autores chegam a algumas conclusões. A primeira é que os PTRC, no Brasil, não mudam o número médio de horas trabalhadas pelos homens, mas aumentam sua taxa de participação e levam a uma queda nas horas trabalhadas pelas mulheres, sem exercer influência sobre sua taxa de participação. Mas há efeito nulo sobre as horas trabalhadas por homens no setor formal. E efeitos pequenos e não significativos para homens que trabalham por conta própria. Para as mulheres, tanto no mercado formal quanto no trabalho por conta própria, há efeitos maiores. Portanto as pesquisas não permitem afirmar que existe “efeito preguiça” entre homens e mulheres beneficiários do PBF.

Tanto para meninos quanto para meninas, verifica-se aumento de três pontos percentuais da frequência à escola. Para as meninas, os autores encontram diminuição significativa da ordem de um ponto percentual na probabilidade de trabalhar. Para os meninos, encontram diminuição, que não é estatisticamente significativa, da ordem de meio ponto percentual. Os resultados encontrados pela literatura, até o momento, apesar das controvérsias, apontam, em geral, o consenso de que programas de transferência de renda são eficazes em reduzir a oferta de trabalho das crianças, reduzindo também o número das que não estudam e não trabalham.

As pesquisas revelam que as mães beneficiárias tendem a diminuir, de 5% a 10%, a jornada de trabalho, tanto em relação às mães não beneficiárias quanto às mães não beneficiárias com renda familiar *per capita* de até R\$ 260,00. Apesar de essa redução ser pequena (aproximadamente duas horas semanais), os efeitos podem ser importantes ao longo do tempo, sobretudo se for considerado o papel das mães na criação, formação e educação dos filhos desde pequenos.

Por fim, os textos permitem concluir que o PBF não provoca efeito desmobilizador de beneficiários no mercado laboral, seja em termos de ocupação e procura de emprego, seja em termos de jornada de trabalho. Considerando diferentes situações e atributos que afetam a situação de inserção no mercado de

trabalho (idade, chefia de família, gênero e maternidade), não há diferença entre beneficiários e pessoas não beneficiárias com renda equivalente.

É importante destacar que as pesquisas realizadas contribuem para desfazer equívocos ou refutar o senso comum, especialmente em relação a problemas de focalização, “efeito preguiça” e desempenho escolar (Oliveira & soares, 2013). Nos dez anos de existência, o PBF tem contribuído para reduzir a pobreza e complementar a renda dos estratos mais vulneráveis da população.

Ao apresentar uma visão macro do programa brasileiro e do caminho percorrido até que a atual configuração fosse alcançada, pretendeu-se aprofundar questões importantes sobre seu desenho e operação que rebatem na implementação local. Embora o papel dos municípios, a exigência de condicionalidades e o trabalho desempenhado pelos agentes públicos que estão na ponta sejam alguns dos pontos analisados no Capítulo 5, tendo Belo Horizonte como referência, o Capítulo 3 apresenta o percurso executado pelo México, recuperando o histórico dos programas anteriores ao Programa Oportunidade, bem como as principais questões que emergiram das avaliações realizadas.

### **CAPÍTULO 3**

## **POLÍTICAS SOCIAIS, ESTADO DE BEM-ESTAR E PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA COM CONDICIONALIDADES NA AMÉRICA LATINA: O MÉXICO E O PROGRAMA OPORTUNIDADES**

Neste capítulo, apresenta-se para o México abordagem semelhante à realizada para o Brasil. O começo é um panorama do percurso das políticas sociais de enfrentamento da pobreza, para, em seguida, descrever os marcos institucionais do Programa Oportunidades (PO). Ao final, um quadro comparativo sintetiza as principais características dos dois programas.

### **3.1 Panorama da política social no México**

Assim como nos demais países latino-americanos, as políticas sociais, no México, foram historicamente influenciadas pelas correntes social-democrata e liberal. A primeira parte do princípio de que as políticas sociais são um direito universal de todos os cidadãos e que, por isso, devem ser providas pelo Estado. A segunda concentra-se no indivíduo e na sua corresponsabilidade de alcançar padrões de bem-estar, relativizando a obrigatoriedade exclusiva do Estado na disponibilização das políticas sociais. Identifica-se, porém, no México (como no Brasil), um padrão intermediário pendular que, em certos momentos, desde o início do século XX, esteve mais próximo do padrão universalista e, em outros, mais identificado com os pressupostos liberais.

O modelo de proteção social mexicano, ao longo do século XX, foi, de acordo com Vara (2005), tutelado pelo Estado, principal responsável pela provisão de bem-estar da população, desde a promulgação da Constituição Federal, em 1917. Dessa forma, segundo Cordera (2000), o gasto social foi concebido como um dos indutores do processo de desenvolvimento e crescimento econômico. A política social era, portanto, diretamente vinculada a uma agenda econômica, operando como um dos eixos da política macroeconômica. Nesse sentido, pode-se dizer que a finalidade da política social não era, fundamentalmente, reduzir a pobreza e a desigualdade e promover o bem-estar, mas elevar os ganhos de produtividade e preservar o nível de produção e emprego.

Assim como se deu no Brasil, o México, na primeira metade do século XX, adotou um modelo de seguridade social ancorado no mercado formal de trabalho, isto é, voltado para os que tinham emprego formal<sup>35</sup>.

---

<sup>35</sup> Cf. Vera Silva Telles (1998) e Luciana Jaccoud (2005)

A consequência direta desse arranjo institucional materializou-se na elevada centralização das intermediações políticas e sociais pelo governo federal, concentrado em um ciclo longo de poder exercido pelo Partido Revolucionário Institucional (PRI), que governou o país por 71 anos (1929-2000).<sup>36</sup>

A crise fiscal de 1970/1980 não poupou o México. Diante de um cenário marcado por desaceleração da produção, níveis elevados de desemprego, recessão e, conseqüentemente, pressão para elevar gastos sociais, esse modelo de bem-estar tornou-se cada vez mais inviável, do ponto de vista orçamentário. Assim, devido à queda de crescimento e arrecadação, o Estado não era capaz de sustentar uma política social que tivesse entre as principais funções estimular a atividade econômica. O ciclo das políticas sociais de ordem eminentemente fiscal, financiadas por redistribuição de recursos, isenção/redução de tributos e/ou subsídios fiscais, parecia chegar ao fim.

A saída para a crise é conhecida: o país, assim como o Brasil, aderiu larga e maciçamente aos instrumentos de ajuste definidos por organismos internacionais, especialmente o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Diversos governos latino-americanos “desistiram” do padrão clássico de promoção de crescimento econômico marcado por protecionismo, centralismo estatal e expansão dos gastos públicos e, conseqüentemente, implementaram reformas nos modelos de seguridade vigentes. Assim, o México adotou uma estratégia liberal para a indução da atividade econômica, tomando como base a ampliação do setor privado com ampla reforma do Estado. Os principais instrumentos utilizados pelos governos mexicanos desse período são conhecidos: integração à economia internacional e abertura comercial, desregulamentação dos investimentos externos, liberalização da economia, privatização das empresas estatais, ajuste fiscal estrutural, criação de agências públicas de regulação dos mercados e segmentação das políticas sociais.

O redesenho das funções econômicas do Estado impôs alterações na gestão das políticas sociais, que cada vez mais se moviam em direção à focalização. Em contexto de crise fiscal, a capacidade do Estado de satisfazer as crescentes demandas sociais com políticas “universalistas” estava comprometida, razão pela qual os diversos organismos internacionais envolvidos no processo de estabilização

---

<sup>36</sup> O PRI venceu as eleições presidenciais de 2012 e Enrique Peña Neto governa o país até 2018.

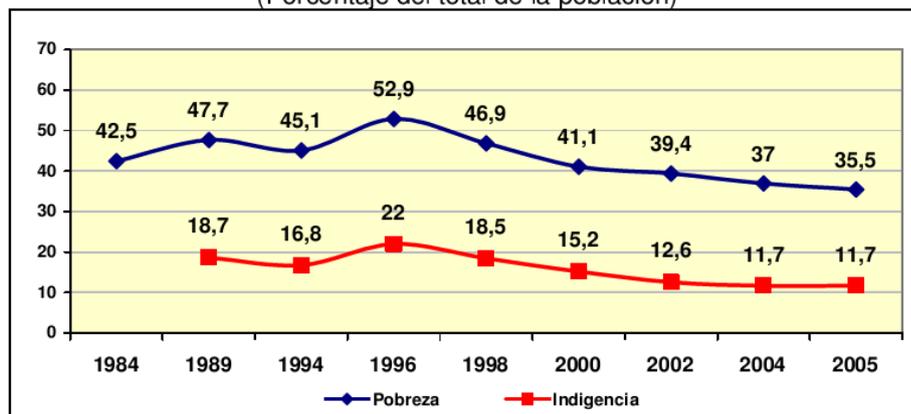
econômica incentivaram a adoção de políticas sociais diferenciadas, voltadas para os grupos sociais que efetivamente precisavam da intervenção governamental. Nesse contexto, pode-se dizer que, desde as últimas décadas do século XX, a política social deixou de ser orientada e centrada no trabalhador para converter-se em política focalizada nos mais pobres e nos grupos sociais mais vulneráveis. Ao mesmo tempo, o Estado abandonou a função de provedor exclusivo e passou a atuar residualmente, mais comprometido com a eficiência e a eficácia do gasto, *vis-à-vis*, no atendimento a seu público-alvo.

É nesse cenário que, no início da década de 1990, começaram a ser implementadas no México as primeiras políticas sociais compensatórias, tendo o Banco Mundial como seu principal apoiador. Em linhas gerais, reconfiguravam o papel do Estado como promotor de políticas sociais para os mais vulneráveis, a curto prazo, traduzidas em programas de combate à pobreza e à desigualdade com claras motivações econômicas. Em outras palavras: a luta contra a pobreza e a desigualdade emergia como uma das condições para o atingimento de padrões consistentes de crescimento econômico que se traduziram em aumento do nível de emprego, escolaridade, produtividade da mão de obra e expectativa de vida.

De acordo com dados do Banco Mundial, o México era a décima maior economia do mundo em 2010. Entretanto, segundo Molyneaux (2006), a pobreza estimada nesse país atingia aproximadamente 50% da população, com quase 20% das famílias em situação de indigência. O sistema de bem-estar mexicano é vinculado ao emprego formal, mas a cobertura é restrita a apenas 55% da população, dado o elevado nível de informalidade da economia. O Gráfico 2, a seguir, apresenta a evolução da pobreza no país.

Gráfico 2

México: Población en situación de pobreza e indigencia, 1984 – 2005.  
(Porcentaje del total de la población)



Fuente: CEPAL, División de Estadísticas, en base a las encuestas de hogares del país.

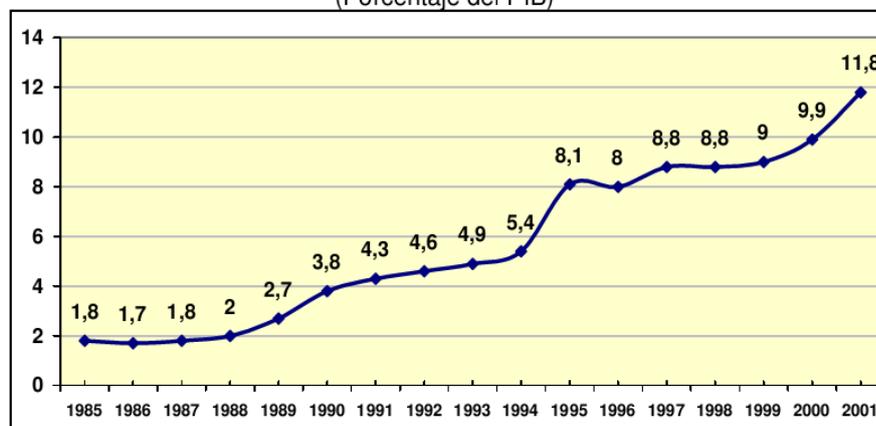
Fonte: Cohen (2008).

Como foi dito, o PO, ao contrário do PBF, não foi o primeiro PTRC larga e nacionalmente implantado no México. A partir de 1988, sucederam-se grandes programas sociais que imprimiram novo perfil às políticas sociais mexicanas de enfrentamento da pobreza. A crise econômica e política da década de 1990 foi o ponto de inflexão nesse processo, período em que dois grandes programas foram implementados.

A mudança no paradigma de enfrentamento da pobreza se revela claramente na evolução do gasto social em relação ao PIB, conforme o Gráfico 3, a seguir.

Gráfico 3

México: Gasto Público Social 1985 – 2001  
(Porcentaje del PIB)



Fuente: OECD (2004), Social Expenditure database 1980-2001

Fonte: Cohen, 2008.

## 3.2 Evolução dos programas de combate à pobreza: do Programa Solidariedade ao Programa Oportunidades

### 3.2.1 Programa Solidariedade

Segundo Vara (2005), a crise econômica de 1970/1980 agravou severamente a pobreza no México. No início da década de 1980, os 10% mais pobres detinham 1,3% da renda nacional, ao passo que os 20% mais ricos concentravam mais de 50%:

(...) en términos absolutos el número de pobres aumentó de 32.1 a 41.3 millones durante los ochenta. De una población total de 81.2 millones de personas en 1987, aproximadamente 41.3 millones, lo que era casi el 50%, vivía en pobreza, y de ese porcentaje, 17.3 millones vivía en condiciones de pobreza extrema (p. 48).

O governo de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) pode ser considerado o primeiro que implementou programas estruturados de combate à pobreza nesse novo arcabouço político-institucional, com um modelo de política social baseado na participação social. Diz Vara (2005):

Con las circunstancias de la impugnación electoral de 1988 y la intención de conseguir legitimidad y la permanencia del PRI en el gobierno, el riguroso pacto económico acordado entre el gobierno, los empresarios organizados y el sindicalismo oficial al final del mandato de De la Madrid, las deterioradas condiciones de vida de los años ochenta y las demandas urgentes de la población, Salinas se comprometió a crear un programa gubernamental de combate a la pobreza y a fomentar las ideas de solidaridad y de participación comunitaria en la conciencia de la población mexicana (p. 51).

Para o presidente, dada a multiplicidade de demandas e a heterogeneidade do perfil populacional dos estados, programas centralizados e padronizados não eram capazes de combater o problema eficazmente. Por isso, os programas sociais criados deviam ter como fundamento a promoção da participação e a organização dos próprios beneficiários, o que permitia atender, diversificadamente, a crescentes demandas locais.

Em 2 de dezembro de 1988, o governo Salinas anunciou a criação do Programa Nacional de Solidariedade Social (PS):

Solidaridad es una forma de trabajar, de hacer democracia directa, de construir el piso básico de servicios y un piso adicional de productividad; representa la oportunidad de que los grupos populares cuenten con mejor educación, salud y servicios, que no sólo incrementen sus condiciones de vida, sino que también haga posible una más justa distribución del ingreso. Es, en síntesis, una vía para remodelar nuestra realidad, avanzar en el combate a la pobreza y abrir oportunidades participativas y populares de desarrollo (Sedesol, 1994, p. 8).

O Estado deixava, pois, de ser provedor-assistencialista para ser um solidário, uma vez que tem estas características: (1) reconhece a capacidade dos grupos sociais de organizar-se e gerar alternativas produtivas de acordo com os recursos de que dispõem; (2) reconhece ser falta de eficiência expandir a burocracia estatal para resolver problemas específicos; (3) reconhece ser capaz de desenvolver novas políticas sociais sem produzir crises fiscais.

Os princípios norteadores do PS foram assim definidos por Sandoval (1993): maior efetividade das políticas econômicas no que se refere à eficiência do gasto público e, por conseguinte, ao orçamento social, elevação da produtividade da população atendida, especialmente a rural e a indígena, fortalecimento da capacidade organizativa da população-alvo, inserção produtiva de mulheres e jovens e mobilização social pela corresponsabilidade dos sujeitos beneficiários.

Esse último ponto revela muito da intencionalidade do PS. Ao mobilizar beneficiários, pretendia o governo fazer com que as comunidades locais tomassem suas próprias decisões, além de assumir as funções de controle, fiscalização e avaliação. Ao firmar convênios com os estados e municípios, as decisões eram distribuídas entre os diversos níveis de gestão, que se esperava serem capazes, em conjunto, de definir critérios e prioridades para os gastos. A participação comunitária assegurava que a execução dos recursos orçamentários seria acompanhada, evitando a corrupção, o clientelismo e a ineficiência, além de dinamizá-la politicamente.

A fim de otimizar a gestão do PS e articulá-lo em nível governamental, o governo criou, em maio de 1992, a Secretaria de Desenvolvimento Social (SEDESOL), com subsecretaria em cada um dos estados da federação. Havia o Comitê de Solidariedade em cada uma das comunidades atendidas, para formular propostas locais e apresentá-las ao órgão executor de acompanhamento (municipal, estadual ou federal, dependendo da localidade). As iniciativas eram analisadas pelos promotores, agentes públicos designados para acompanhar os órgãos executores

ou os Conselhos Municipais de Solidariedade. Estes tinham a seguinte composição: presidente, representante do governo do estado, representante municipal, representante de obras do órgão executivo municipal e representante de cada Comitê de Solidariedade.

As propostas apresentadas nos Conselhos Municipais eram encaminhadas ao Comitê de Planejamento para o Desenvolvimento de cada um dos estados (COPLADE), que, juntamente com as subsecretarias da SEDESOL, definia as ações a serem executadas em cada um dos estados/municípios. De acordo com Vara (2005), nos seis anos de vigência do PS, foram registrados 344 mil Comitês de Solidariedade, dos quais 250 se mantiveram ativos.

As principais críticas se concentraram em três vertentes. A primeira, de ordem política, afirmava ser o PS uma estratégia de controle social e político que ocorria por tutela do governo federal, que esvaziava o poder dos dirigentes estaduais e municipais e que ampliava o controle do Partido Revolucionário Institucional (PRI). A segunda, de ordem organizacional, considerava o caráter centralizador das ações e execuções orçamentárias pelo governo federal, pois o desenho do PS, com vários níveis de tomada de decisão, potencializava os constrangimentos da burocracia pública, reduzindo os ganhos de eficiência. A terceira crítica considerava o número de famílias atendidas e os critérios de elegibilidade e focalização, afirmando que o governo, ao redefinir os critérios de pobreza, havia deixado grande número de famílias em situação de pobreza sem cobertura.

Cohen (2008) afirma:

A pesar que *Solidaridad* significó algunas innovaciones relevantes, seguieron observando las viejas prácticas de mediación de las demandas sociales. El programa operó contradictoriamente: por um lado, se concibió como uma intervención focalizada, de construcción de um piso básico para los más pobres y, por outro, busco modificar las relaciones entre sociedad civil y Estado mediante procedimientos centralizados, burocráticos, de acuerdo a lógicas de tipo corporativo y clientelista tradicionales (p. 8).

Os problemas apresentados, associados ao aprofundamento da crise econômica e social, contribuíram para ampla reforma do PS, implementada pelo governo seguinte.

A experiência, na percepção tanto do governo quanto de organismos internacionais, mostrava que as ações de combate à pobreza não podiam concentrar-se majoritariamente em incentivos indiscriminados concedidos pela

execução orçamentária. Era preciso aprimorar as estratégias de focalização e incorporar contrapartidas para as famílias beneficiárias a fim de criar incentivos seletivos à participação. Foi essa a direção que o governo mexicano seguinte tomou.

### 3.2.2 Programa de Educação, Saúde e Alimentação (Progresá)

As críticas existentes em relação ao PS indicavam claramente que as políticas de combate à pobreza deviam ser redesenhadas. Apesar dos avanços obtidos, os problemas relacionados ao uso político-eleitoral e às deficiências de focalização não podiam ser ignorados pelo governo de Ernesto Zedillo.

Assim, este definiu que a política de combate à pobreza devia ser mantida, mas, para isso, era preciso corrigir distorções: focalizar mais as ações, definir claramente a população elegível, com parâmetros técnicos, e concentrar o PS na população rural de pobreza.

Em agosto de 1997, em discurso reproduzido parcialmente por Vara (2005), o governo anunciou formalmente o novo programa de combate à pobreza:

El Estado tiene el deber esencial de tutelar los derechos sociales que, conforme a la propia Constitución, tiene todo mexicano. La Constitución establece que todo individuo tiene derecho a la educación. Que toda persona tiene derecho a la protección de la salud y que toda familia tiene derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa. Que a fin de que la población campesina participe en el bienestar y el avance nacional, el Estado debe promover las condiciones para un desarrollo rural e integral. La política social es un apoyo gubernamental presente a lo largo de la vida de los mexicanos y se expresa en la atención a la salud y la nutrición, en la educación pública y la capacitación al trabajo, en el fomento al empleo y la vivienda así como en los servicios básicos como agua, drenaje, electricidad, vialidades y caminos (p. 57).

Nessa versão, o foco estava na elevação do capital social das famílias em situação de pobreza extrema por ampliação de acesso a bens e serviços e geração de oportunidades de qualificação para potencializar a inserção no mercado de trabalho. Portanto os objetivos eram: (1) melhorar as condições de saúde, educação e alimentação das famílias por transferências monetárias e ampliação dos serviços escolares e de saúde; (2) integrar as políticas sociais existentes para potencializar o atendimento às famílias; (3) induzir a participação dos pais e membros da família e torná-los corresponsáveis por saúde, educação e desempenho alimentar dos filhos com adoção de contrapartidas ou condicionalidades.

Em relação às bolsas, os valores transferidos às famílias aumentavam à medida que os filhos avançavam em anos de escolaridade, como forma de estimular a expansão da educação de nível médio. Além disso, as bolsas para as meninas eram ligeiramente maiores do que as dos meninos, estratégia para combater as elevadas taxas de evasão escolar de meninas no meio rural e reduzir a desigualdade de gênero, uma das marcas da herança étnica e cultural do país.

De modo geral, os resultados indicam que o Progresá (1994-2000) teve resultados positivos em alguns quesitos. O número de famílias incorporadas cresceu (de 300.000, em 1994, para quase três milhões no ano 2000), as taxas de matrícula aumentaram, houve redução na incidência de doenças e afastamentos/licenças médicas, elevação da taxa média de crescimento de crianças e aumento da taxa de consumo calórico e redução da desnutrição.

Para Cohen (2008), foi o programa mais significativo implementado pelo governo mexicano na década de 1990. Com o objetivo de equacionar e melhorar a eficiência dos instrumentos empregados para combater a pobreza, estruturava-se no fortalecimento da oferta de serviços de saúde e educação, especialmente nas regiões mais pobres e na zona rural, por transferências monetárias condicionadas.

As críticas ao Progresá incidiram sobre sua elevada focalização e sobre a quantidade de famílias atendidas, bem menor que no programa anterior. Uma corrente de analistas o considerou assistencialista e, como o anterior, populista e eleitoreiro. Finalmente, uma das críticas mais contundentes reside no fato de as taxas de pobreza extrema não terem caído (na verdade, aumentaram no período), conforme dados do Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

### 3.2.3 Programa Oportunidades

Em 2000, depois de 71 anos no poder, o PRI perdeu as eleições para o Partido da Ação Nacional (PAN), tendo sido eleito Vicente Fox. Apesar dos esforços dos governos anteriores, a crise enfrentada pela economia mexicana, na segunda metade da década de 1990, comprometeu a redução da pobreza no país: a população rural permanecia elevada e a urbana estava crescendo. Como Fox era de um partido de oposição ao PRI, havia sérias dúvidas quanto a ser mantida a política governamental de combate à pobreza dos governos anteriores.

O presidente eleito se comprometeu a fazer da justiça social uma prioridade de seu governo, reconhecendo que a pobreza era um “fenômeno multidimensional”, razão pela qual os gastos sociais se elevaram quase 10% ao ano.

Com a mudança no governo, em 2001, o programa foi rebatizado, passando a se chamar Programa Oportunidades (PO). Houve, desde então, substancial aumento no número de famílias atendidas, além da elevação dos recursos investidos. Ao modificar as bases conceituais e operacionais do programa anterior e relançá-lo, o governo anunciava ser essa sua principal política de enfrentamento da pobreza. Ao expandir a cobertura, antes restrita à população rural pobre, para áreas urbanas e semiurbanas, o número de pessoas inscritas foi expandido de 2,6 milhões de famílias, em 1999, para 4,2 milhões de famílias, em 2002. Em meados de 2005, cobriu cinco milhões de famílias, com cerca de 25 milhões de beneficiários, o equivalente a aproximadamente 25% da população do país.

O governo indicava, portanto, que as linhas gerais da política de enfrentamento da pobreza seriam preservadas, inaugurando a segunda geração de programas de combate à pobreza, conforme discurso do presidente proferido no Senado e reproduzido parcialmente por Vara (2005):

Nuestra meta es hacer que la economía y la sociedad avancen al mismo ritmo. Para lograrlo, el proyecto de desarrollo social y humano que mi gobierno promueve está sostenido sobre nuevos fundamentos. Partimos de la convicción de que son falsos los dilemas entre la política social y la económica, entre el crecimiento y la equidad, entre el Estado y el mercado. Por ello, estamos construyendo sobre nuevos cimientos el necesario equilibrio entre la acción del Estado y la del mercado. Ciertamente, no hay desarrollo social y humano sin crecimiento económico. Pero es igualmente cierto que no hay crecimiento económico que se sostenga, sin una sociedad que tenga cada vez mejores niveles de vida. Eficiencia productiva y económica por un lado, y justicia y equidad sociales por el otro, son procesos que se refuerzan entre sí y son el círculo virtuoso al que aspiramos como nación. Las acciones del gobierno son fundamentales en la construcción de una sociedad con buenos niveles de vida. Nuestra tarea es promover y encaminar toda la energía que la sociedad mexicana ha sabido desplegar, así como poner las bases que se requieren en la educación, en la salud y en la infraestructura (p. 63).

Segundo a autora, o princípio das condicionalidades foi instituído na Lei de Desenvolvimento Social de 2004, que forneceu a estrutura legal e operacional da rede de proteção social do país. As mães recebiam a remuneração da família desde que satisfizessem um conjunto de condicionalidades estabelecidas pelos gestores: levar os filhos para realizar exames regulares de saúde nos equipamentos públicos locais, matricular os filhos e garantir a frequência mínima na escola, participar de

encontros de promoção da saúde e da nutrição, além de contribuir compulsoriamente com uma quantidade definida de horas de trabalho para o PO, geralmente em atividades de limpeza dos espaços da vizinhança. Não cumprir as exigências podia levar à exclusão.

O PO concentrou esforços na elevação do capital social das famílias que se encontravam em situação de pobreza, com ações intersetoriais: garantir e ampliar acesso aos serviços de saúde, alimentação e educação, fazer transferências monetárias condicionadas às famílias elegíveis, incentivar a escolarização de crianças e jovens, tanto na educação básica quanto na superior, fazer atendimento à saúde e à nutrição das gestantes e acompanhamento nutricional de crianças de até três anos de idade e estimular a atividade produtiva e a qualificação profissional.

O público-alvo foi ampliado, com inclusão de famílias de zonas semiurbanas e urbanas presentes em regiões de alta vulnerabilidade social. Assim como o programa anterior, o PO fez transferências crescentes às famílias à medida que os filhos progrediam em anos de escolarização, incluindo a educação superior.

Quanto à saúde, as condicionalidades foram ampliadas: acompanhamento nutricional das crianças, programação periódica no centro de saúde local para as atividades de formação em diversas temáticas, como gravidez na adolescência, câncer de mama, violência, vacinação. O PO estava presente em todos os estados da federação, em mais de 2500 municípios e 8300 localidades, beneficiando mais de 5.8 milhões de famílias (dados de 2012), o que equivalia a mais de 30% da população do país.

O PO ocupou o centro da estratégia mexicana de combate à pobreza extrema, rural e urbana, com o objetivo de potencializar as capacidades das famílias e seus membros, ampliando as chances de alcançarem melhores níveis de bem-estar com melhores níveis educacionais, nutricionais e de saúde e melhores condições socioeconômicas e de qualidade de vida.

Seguindo a mecânica do Progreso, buscou fortalecer a focalização da política social mediante identificação mais correta e adequada dos beneficiários, baseada em ferramentas estatísticas e mapas de georeferenciamento das áreas de marginalização social. Orientou-se por princípios de descentralização e critérios de prioridade para as transferências de recursos e apoiou-se, desde o início, em avaliações externas e sistemas complexos e amplos de monitoramento e de prestação de contas (Serrano & Fernandez, 2005; Gonzáles de la Rocha, 2005 *apud*

Draibe, 2007). O PO inovou ao ampliar o foco para as áreas urbanas, mas conservou e acentuou os traços mencionados, que conferiam credibilidade ao programa anterior.

De acordo com Draibe (2007), o PO é um programa de transferência condicionada de renda e benefícios sociais que pretende atuar simultaneamente na melhoria imediata das condições de pobreza e no investimento em capital humano, visando a eliminar a pobreza futura. Combina, portanto, medidas de alívio imediato da pobreza (objetivo a curto prazo) com recursos e programas voltados ao desenvolvimento das capacidades individuais e coletivas das famílias extremamente pobres, para superar a pobreza atual e a futura (objetivo a longo prazo).

Do ponto de vista de conteúdos e componentes, orienta-se pela perspectiva de ações sociais integradas e dirige suas sinergias para o enfrentamento da pobreza. Pela oferta, assegura serviços sociais básicos, enquanto, pela demanda, distribui recursos vinculados a objetivos e metas específicas nas áreas de Educação, Saúde e Nutrição e patrimônio dos jovens. O PO toma as famílias como unidades de intervenção e a mulher como a titular beneficiária, responsável pela recepção e gestão dos benefícios aportados.

São cinco os componentes do PO: educação, saúde, alimentação, patrimônio e idoso. O componente educação diz respeito à educação primária, à secundária e ao médio superior. O componente saúde compreende ações básicas de saúde, preventivas e curativas, saúde do idoso e educação em saúde. O componente alimentação abrange a distribuição de alimentos complementares para crianças de quatro meses a dois anos, menores de cinco anos que apresentam desnutrição e mulheres grávidas ou nutrízes. O componente patrimônio refere-se a um estímulo monetário, sob a forma de caderneta de poupança, para jovens que estão cursando o nível médio superior. O componente idoso diz respeito à assistência em saúde para a população acima de 65 anos de idade. Os serviços são ofertados pelas redes públicas tradicionais, como condição para a implementação nos municípios.

A definição das regras para a operação de cada componente, a coordenação das ações intersetoriais e os suportes orçamentários são assegurados pela SEDESOL, pela Coordenação Nacional do Programa. Junto a esta, operam o Conselho de Representantes (dos outros órgãos envolvidos) e o Comitê Técnico de Suporte. A estrutura é repetida nos estados, com um enfoque mais operacional. No

âmbito municipal, o PO é operado por um representante (intermediário), em geral um servidor municipal indicado pela autoridade municipal.

O PO conta também, em cada bairro ou distrito, com um Comitê de Promoção Comunitária, formado por titulares beneficiárias, que desempenha papel importante na seleção, na comunidade onde atuam, dos beneficiários que vão entrar. A Figura 2 ilustra a Estrutura Decisória do PO.

Figura 2  
Estrutura Decisória do Programa Oportunidades



Fonte: Draibe, 2007.

A permanência dos beneficiários é de três anos, condicionada ao cumprimento de um conjunto de corresponsabilidades, pactuado e definido pelas regras do PO. As famílias que permanecem são recertificadas, após três anos da data de ingresso. Os resultados da nova certificação as habilitam a permanecer por mais um ano, nas áreas urbanas, e por mais dois anos, nas áreas rurais. Há possibilidade de renovar a permanência por mais quatro anos, dependendo de resultados de avaliação. O grupo-alvo são as famílias residentes em áreas rurais, semiurbanas, urbanas ou metropolitanas, em localidades definidas como zonas de atendimento a famílias em condições de extrema pobreza, em situação de vulnerabilidade e em situação de risco que requerem apoio para superar as condições de exclusão e isolamento.

No que se refere às ações educacionais, pode-se afirmar que todas elas buscam aumentar as matrículas escolares e diminuir a evasão escolar dos membros das famílias beneficiadas. Paralelamente a isso, a oferta de serviços educacionais nas zonas de atendimento tem sido reforçada pelos órgãos gestores. Os estabelecimentos que atendem aos beneficiários devem ser estimulados a participar de outras ações oferecidas pelos órgãos do setor educacional voltados para a melhoria do ensino.

Em relação às ações de saúde, são adotados estratégias e mecanismos. Deve o governo ofertar gratuitamente o pacote básico de saúde, que prevê um conjunto de atividades de prevenção e promoção da saúde segundo idade, sexo e características específicas individuais. Essas ações estão estabelecidas nas regras do PO. Ainda no campo da saúde, deve-se fomentar e aprimorar o autocuidado com a saúde da família e da comunidade por meio de comunicações educativas e capacitação voltadas para temas correlados, como nutrição e higiene. Essas comunicações são realizadas pela equipe local, durante a assistência periódica dos beneficiários nas unidades de saúde.

Quanto ao componente educação, os bolsistas de educação média superior devem obrigatoriamente dar cursos de capacitação que cubram oito temas estabelecidos nas regras do PO. É importante reforçar a oferta de serviços básicos de modo a atender, de forma adequada, à demanda adicional. Este componente se desenvolve de modo integrado com as instituições governamentais de saúde e com os programas regulares do setor. O atendimento aos beneficiários diferencia-se do ofertado à população por assegurar os serviços de primeiro nível e de baixa complexidade, especificados nas regras do PO, por sexo, idade e frequência do atendimento.

Em relação ao componente alimentação, objetiva melhorar o estado nutricional dos grupos mais vulneráveis, prevenindo a desnutrição das crianças abaixo de cinco anos e das mulheres gestantes ou em amamentação. O apoio é ofertado por meio de distribuição de complementos alimentares, vigilância, monitoramento e controle do estado nutricional do grupo identificado como mais vulnerável, além de atividades de capacitação para a educação nutricional e alimentar.

Este componente se estrutura por ações que visam à melhoria na alimentação (quantidade, qualidade e diversidade), para elevar o estado nutricional

das famílias que participam do PO. Para viabilizar as ações, é transferido apoio monetário diretamente às famílias, com periodicidade bimestral. Além disso, como forma de reforçar a alimentação infantil e das gestantes, são oferecidos alimentos complementares e capacitação alimentar e nutricional (crianças de quatro meses a dois anos, menores de cinco anos que apresentam desnutrição e mulheres grávidas ou nutrizes). O valor máximo da transferência equivale a USD16,14 dólares por família por mês (dados de agosto de 2013).

No que tange às regras de elegibilidade, permanência e exclusão das famílias no PO, os procedimentos são os apresentados a seguir. Identificadas a situação de extrema pobreza, ocorre a entrada da família no PO por meio da identificação da titular beneficiária, responsável pelo recebimento do apoio ofertado. A incorporação obedece aos seguintes critérios de hierarquia: mãe que tem filhos na idade de zero a 16 anos, maior número de filhos de oito a 16 anos, maior número de filhas, maior número de filhos de zero a cinco anos, mulher de 15 a 55 anos e esposa do chefe de família. Na ausência de menores, os critérios de elegibilidade são: mulher chefe de família, esposa do chefe de família, mulher de 15 a 55 anos e mulher de 56 ou mais anos.

O cumprimento das corresponsabilidades estabelecidas pelas regras é condição necessária para a transferência do apoio monetário às famílias e obedece a um conjunto de critérios. A Coordenação Estadual entrega às autoridades do setor de saúde os formulários de comprovação de assistência aos serviços de saúde e de assistência ao processo de capacitação para o autocuidado com a saúde. A certificação da corresponsabilidade habilita as famílias para o recebimento dos valores correspondentes ao componente alimentação e ao componente idoso. Os mesmos procedimentos de certificação são realizados pelas escolas de educação primária, de modo a comprovar as matrículas e a frequência às aulas por parte dos alunos beneficiados. No caso da educação secundária e média superior, a certificação é gerada eletronicamente, habilitando as famílias para o recebimento dos valores correspondentes ao componente educação: bolsas de estudo e materiais escolares.

A distribuição e recuperação dos formulários nas escolas e nas unidades de saúde, realizada bimestralmente, é de responsabilidade dos respectivos órgãos responsáveis, de acordo como o conveniado com o Comitê Técnico Estadual. Nos casos de ocorrências naturais ou sociais que impeçam a prestação dos serviços, a

Coordenação Nacional pode autorizar, pelo período máximo de quatro meses, a transferência do apoio sem a certificação das condicionalidades.

As suspensões temporárias das transferências monetárias obedecem a procedimentos diferenciados, conforme o componente do PO. No componente saúde, o não cumprimento do atendimento às visitas às unidades de saúde implica a suspensão, que ocorre no último mês do não comparecimento.

Para o componente educação, na ausência do encaminhamento das certificações de matrículas, a suspensão se dá no bimestre correspondente, enquanto as faltas não justificadas levam à suspensão no mês da ocorrência. Para bolsista que acumula três meses de suspensão do apoio ou mais de 12 faltas não justificadas, a suspensão permanece pelo período restante do ciclo escolar; para o bolsista do ensino médio superior que não cumpre a rematrícula ou a capacitação dos oitos temas pelos quais é responsável no curso de autocuidado de saúde, a suspensão acontece no mês de ocorrência.

A suspensão definitiva da transferência do apoio monetário é determinada por informações ou documentos socioeconômicos falsos, mau uso do instrumento de identificação da família, venda de alimentos complementares, uso político do apoio recebido, duplicação de titular e respectivos apoios, não aceitação da recertificação da família, acúmulo de duas suspensões no ano, recebimento de outro tipo de bolsa de estudos, quatro anos de bolsa de estudos na educação média superior ou conclusão do ciclo após cumprimento de 22 anos e falecimento ou, no caso do idoso, abandono do domicílio.

As pesquisas quantitativas revelam que o PO tem sido muito bem sucedido. Assim como o PBF, é, de acordo com Gonzáles de la Rocha (2010), um programa com excelente *targetting*. É hoje a maior política de combate à pobreza no México, com um orçamento que representava, em 2010, cerca de 0,4% do PIB, semelhante ao PBF (Soares, 2009).

A autora apresenta um apanhado das avaliações disponíveis sobre o PO, concentrando sua análise nas áreas de Educação, Saúde e Nutrição, as três condicionalidades que fazem parte de sua arquitetura. Os dados revelados pela autora indicam que o PO produziu considerável efeito no número de matrículas nas áreas rurais, que cresceram, em média, 41,5% na educação básica, entre 2000 e 2010. Nas áreas urbanas, o incremento foi, no mesmo período, de 13,3% no ensino primário (ensino fundamental) e de 10,9% no ensino secundário (ensino médio). Os

dados também revelam aumento da escolaridade de 0,66 anos para os meninos e 0,93 anos para as meninas, considerada a média entre a população urbana e a rural. Segundo a autora, as pesquisas não permitem considerar aumento no desempenho escolar das crianças atendidas.

Na área da saúde, o PO elevou a busca de serviços públicos em 45% entre 2000 e 2009, o que pode, ainda que parcialmente, explicar a redução no número de doenças das crianças de zero a seis anos e de jovens e adultos de 16 e 49 anos, além do aumento no número de mulheres em acompanhamento pré-natal.

O desempenho nutricional das crianças também melhorou, resultando na elevação da estatura das atendidas em 0,67 centímetros, em comparação com o grupo-controle. Por outro lado, a ingestão de alimentos fortificados, nos grupos prioritários (mulheres grávidas e em período de amamentação, crianças com quadro de desnutrição e com idade de seis e 23 meses), ficou abaixo da metade do esperado.

Quanto aos alimentos ingeridos, o PO aumentou o consumo de calorias das famílias, proporcionando uma dieta mais diversificada. Em relação a aspectos qualitativos das avaliações, Molyneaux (2006) apresenta alguns dados interessantes<sup>37</sup>: os participantes do PO se sentiram “discriminados” e “maltratados” porque foram “convidados” a fazer coisas que “ofenderam a sua dignidade”. Ao afirmar que eram pagos pelo governo para realizar trabalhos de limpeza em suas comunidades, muitos disseram que se sentiam humilhados, sobretudo porque outros membros da comunidade não tinham essa obrigação. Há também relatos de participantes que se queixaram de ser obrigados a fazer “coisas absurdas” apenas para garantir uma ocupação. A exigência de fazer trabalho comunitário havia sido incorporada no programa anterior e continuou neste, apesar da redução.

Por causa disso, houve, em algumas comunidades, resistência à noção de contrapartidas. Em vez disso, os requisitos do PO foram vistos como “obrigações”. Há relatos de mães que, por causa desse entendimento, identificaram um “desequilíbrio de responsabilidades”: “os professores também não deveriam ser obrigados a cumprir com sua responsabilidade e não faltarem tanto às aulas?”; “por que o salário de um professor não é reduzido quando ele não consegue ensinar?”

---

<sup>37</sup> A autora faz a síntese de uma pesquisa publicada por Rivero (2002): *Oportunidades y derechos sociales: un proceso de construcción social de ciudadanía* (Mimeo), documento a que não consegui ter acesso.

Concluída a apresentação dos PTRC no México, contextualizados com a conjuntura econômica, política e social em cada um dos períodos analisados, tem-se uma visão geral do itinerário percorrido no enfrentamento da pobreza.

A fim de destacar os principais pontos de cada um desses programas, foram elaborados dois quadros-síntese. Nessa compilação, pode o leitor comparar a experiência dos dois países em relação aos respectivos PTRC, com as bases analíticas apresentadas nos dois capítulos.

O Quadro 1 traz a matriz institucional dos dois programas, sintetizando dimensões de ordem legal, racionalidades, coberturas e orçamentos.

Quadro 1

Comparação entre o Programa Bolsa Família e o Programa Oportunidades

(Continua)

BASES	BOLSA FAMÍLIA	OPORTUNIDADES
<b>Legal</b>	Lançado em 2003 Lei n.º 10.835 de 2004 Ministério do Desenvolvimento Social – MDS	Lançado em 2002 Lei de Desarrollo Social de 2004 Secretaria de Desenvolvimento Social – SEDESOL
<b>Racionalidade</b>	Combate à pobreza e emancipação dos mais pobres Transferência de renda com condicionalidades Promoção do acesso a serviços básicos de saúde e educação Consolidação de quatro programas sociais anteriores Criação do cadastro único Descentralização administrativa Empoderamento dos municípios	Combate à pobreza através da elevação do capital humano e social Transferência de renda com condicionalidades Promoção de acesso a serviços de saúde, educação e segurança alimentar Reformulação e ampliação do programa anterior (PROGRESA)  Centralização administrativa Municípios sem autonomia administrativa
<b>Cobertura</b>	13 milhões de famílias em 2011 24% da população elegível 100% dos municípios brasileiros	6 milhões de famílias em 2013 20% da população elegível Quase 100% das localidades
<b>Orçamento</b>	0,4% do Produto Interno Bruto (2008)	0,4% do Produto Interno Bruto (2006)
<b>Monitoramento</b>	MDS	SEDESOL
<b>Implementação</b>	Termos de responsabilidade entre Governo Federal e municípios Pagamento dos benefícios feito exclusivamente através de conta específica em banco público ou correspondente bancário	Termos de compromisso assinados entre Governo Federal e estados Pagamento dos benefícios feito diretamente nas casas das famílias ou através de depósito em conta bancária

(Conclusão)

BASES	BOLSA FAMÍLIA	OPORTUNIDADES
<b>Benefício</b> <sup>38</sup>	Benefício básico: US\$ 17,00/mês Benefício variável: US\$ 5,00 por criança/mês, até três crianças	Educação: US\$ 11,00-69,00 por criança/mês Benefício variável por gênero, com as mulheres recebendo mais
		Alimentação e nutrição: US\$ 16,00/mês. Complemento nutricional e aquisição de alimentos.
		US\$ 300,00: poupança para os jovens que concluem ensino médio
		US\$ 23,00: benefício para os idosos acima de 70 anos

Fonte: Elaboração própria, a partir da revisão dos marcos legais do Programa Bolsa Família e do Programa Oportunidades.

O Quadro 2 condensa as bases operativas relacionadas ao escopo do PBF e do PO, com informações sobre benefícios, condicionalidades, população coberta e portas de saída.

Quadro 2

Comparação entre o Programa Bolsa Família e o Programa Oportunidades

BASES	BOLSA FAMÍLIA	OPORTUNIDADES
<b>Condicionalidades</b>	Educação: crianças e jovens de seis a 15 anos Frequência mínima: 85% Saúde: crianças com idade de zero a sete anos, mulheres grávidas e lactantes	Educação: crianças e jovens de oito a 18 anos Matrícula na escola: frequência mínima de 85% Saúde: número mínimo de visitas ao centro de saúde local; mulheres grávidas e lactantes Poupança: para jovem concluir o ensino médio Idoso: visitas bianuais ao centros de saúde local
<b>Targetting</b>	Criação do Cadastro Único para consolidação dos bancos de dados	Ampliação da base de beneficiários, com dados dos censos demográficos
	Focalização elevada	Focalização elevada
	Público-alvo: população urbana e rural	Público-alvo: população rural, mas ampliação para população urbana
<b>Portas de saída</b>	Rede de proteção social dos governos federal e local	Rede de proteção social dos governos federal e local
	Verificação periódica das condições sociais para permanência ou desligamento	Recadastramento após três anos Mantidos os critérios, permanência por quatro anos (áreas urbanas) e seis anos (áreas rurais)

Fonte: Elaboração própria, a partir da revisão dos marcos legais.

<sup>38</sup> Em valores nominais, com base no câmbio de 1 de outubro de 2011.

Apresentados os marcos institucionais e regulatórios de cada um dos programas, o capítulo seguinte aborda os procedimentos metodológicos desta pesquisa, indicando como as estratégias de investigação foram definidas e que categorias de análise foram utilizadas.

## **CAPÍTULO 4**

### **MARCO METODOLÓGICO: OS ITINERÁRIOS DA PESQUISA DE CAMPO**

A pesquisa buscou analisar a implementação do PBF e do PO, considerando a perspectiva de atores do nível local e a condicionalidade educação como elemento vinculador. Mas, ao analisar como estratégias, ações, decisões e valores desenvolvidos por agentes de base vinculados a PTRC influenciavam a implementação dessas políticas no interior das instituições escolares, percebeu haver uma dimensão comparativa subjacente, na medida em que o Brasil e o México também estavam sendo analisados.

Apresentam-se, a seguir, os eixos metodológicos e o itinerário que foi percorrido nos trabalhos de campo, até que as categorias de análise fossem delimitadas para os dois países.

#### **4.1. Caracterização da pesquisa**

##### **4.1.1 Estudo comparado**

Levando-se em conta que a América Latina é um espaço de contrastes e de trajetórias históricas diferentes, mas com algumas semelhanças, foram indicados os estudos comparados.

Segundo Bonitabus (1989), a análise comparada não é uma disciplina, mas uma área interdisciplinar e, por isso, dialoga com outras áreas, como a História, a Sociologia, a Antropologia e a Ciência Política. Isso porque um estudo comparado busca examinar dois ou mais elementos ao mesmo tempo, a fim de buscar semelhanças e diferenças.

Entretanto, segundo Franco (2000), não se pretende com esses estudos produzir ou alcançar padrões gerais, categorizações ou classificações, ainda que se possa chegar a construir o objeto científico no âmbito do particular ou do geral. De todo modo, é fundamental ter em conta que a análise não deve considerar o objeto como algo isolado, separado daquilo que lhe dá significado, a totalidade social, que é o conjunto de relações em que ele se situa em tempo e espaço determinados.

Independentemente do campo do conhecimento investigando, estudos comparados devem levar em conta algumas dimensões: (1) a dimensão temporal, pois situam a análise em tempo histórico fixo ou em intervalos temporais dinâmicos;

(2) a dimensão espacial ou geográfica, pois os limites espaciais de uma investigação comparativa podem variar.

Segundo Franco (2000), a comparação leva a relativizar e a abandonar léxico político, determinismos e preconceitos. Ao reconhecer a pluralidade ou a diversidade dos fatos e soluções, o método põe em relevo a importância dos acontecimentos, da invenção, da ruptura, da mobilização, da ação e, portanto, dos atores sociais responsáveis pela ação.

Sobre os estudos comparados, Franco (2000) destaca que o princípio da comparação é a questão do outro, o reconhecimento do outro e pelo outro:

(...) do ponto de vista metodológico, não iniciamos nossa reflexão pelas semelhanças, mas pelas diferenças. A utilização do método histórico permite buscar as diferenças entre os países a partir dos processos históricos mais amplos (compreender a história como processo), e reconstruí-las como parte de uma determinada realidade que é sempre complexa, aberta às transformações sob a ação dos sujeitos sociais (utilizar a história como método) (p. 199).

Por isso, inicialmente, definiu-se que o primeiro passo era analisar o desenho institucional dos PTRC nos dois países, circunscrevendo-os na macrocaracterização realizada. Feito isso, foi realizada análise das estruturas de governança dos dois programas, a fim de melhor compreender o perfil dos burocratas que cotidianamente estavam envolvidos com a implementação de políticas públicas sociais.

#### 4.1.2 Estudo de caso

Esta é uma pesquisa de natureza comparativo-qualitativa, desenvolvida por meio de estudo de caso. Segundo Yin (2005), “o estudo de caso, como outras estratégias de pesquisa, representa uma maneira de investigar um tópico empírico seguindo-se um conjunto de procedimentos pré-especificados” (p. 36). Para o autor, o estudo de caso “é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos” (p. 32).

Nesse sentido, especificamente no campo da Educação, o estudo de caso surge como estudo descritivo de uma unidade – a escola, os indivíduos, a sala de

aula, etc. – utilizado como etapa de exploração preliminar no processo de investigação de uma questão específica.

De acordo com Dalmazo, o conhecimento gerado pelo estudo de caso é mais concreto, mais contextualizado e mais voltado para a interpretação do leitor e tem por base populações de referências determinadas e conhecidas pelo leitor. Nesse contexto, Dalmazo (2005) aponta quatro características essenciais do estudo de caso do tipo qualitativo: particularidade (o estudo de caso focaliza um fenômeno particular); descrição (o produto final do estudo de caso é uma descrição densa e pormenorizada do fenômeno em estudo); heurística (o estudo de caso ilumina a compreensão do leitor sobre o fenômeno estudado, permitindo que novos significados sejam produzidos) e indução (o estudo de caso, de modo geral, se baseia na lógica indutiva).

Bassey (2003) *apud* Dalmazo (2005) indica critérios que permitem ao pesquisador localizar o estudo, na perspectiva de investigação, no campo educacional: são pesquisas conduzidas com limites localizados no tempo e no espaço, singularmente; versam sobre aspectos interessantes de uma atividade educacional; são realizados em contextos naturais e éticos; subsidiam julgamentos e decisões e requerem dados que devem ser suficientemente coletados.

Ao tratar de fenômeno complexo, ou seja, o comportamento dos agentes da ponta no processo de implementação de PTRC, no Brasil e no México, compreender a demarcação do caso é central, sobretudo por causa dos ângulos distintos de análise e dos desdobramentos. Em outras palavras: vários podem ser os campos de investigação, cada um dos quais constituindo um caso: escola, posto de saúde, categorias profissionais, municípios/localidades, beneficiários e outros.

A escola foi ponto de partida para esta pesquisa, percebida como “cidade política” (Derouet, 1995): arena política, instituição multifacetada, permeada e contingenciada por diversas questões que se articulam com diferentes áreas do conhecimento, considerando-se duas capitais: Belo Horizonte/Brasil e San Luís Potosí/México. Esses dois municípios apresentavam contornos e estratégias de atuação muito particulares, fruto da descentralização que os empoderou e da *expertise* que acumularam.

Em síntese, pode-se aprender com a experiência, sobretudo quando se sabe que PTRC têm sido implementados em diversos países da América Latina, muitos se valendo do *know-how* obtido pelo Brasil e pelo México. Essa é uma questão

importante porque, como afirmam Robertson & Dale (2011), a formulação de políticas públicas tem sido largamente afetada pela globalização, sobretudo no que diz respeito à gestão e à articulação das diversas esferas do Estado. Na perspectiva internacional, como os ciclos de aprendizagem das políticas e a conexão entre os diversos países estão mais curtos e acelerados, as curvas de *expertise* vão crescendo exponencialmente, contribuindo decisivamente para que aconteça a convergência entre diversos desenhos de políticas e a forma de operacionalizá-las. No nível interno, segundo os autores (2011), há “distribuição mais fragmentada, multi-escalar e multi-setorial de atividades que agora envolvem novos atores, novas maneiras de pensar sobre a produção e a distribuição de conhecimento e novos desafios em termos de assegurar a distribuição de oportunidades para acesso e mobilidade social” (p. 348-9).

No que se refere ao PBF, há um conjunto de atribuições de responsabilidade dos municípios, o que permite afirmar que diversos procedimentos burocráticos foram incluídos no cotidiano dos agentes públicos da ponta. Em relação ao PO, ainda que não tenha a mesma estrutura e não conte com a efetiva participação dos municípios, há outros elementos presentes em sua arquitetura que garantem achados importantes. Em ambos os casos, os programas provocaram novas e distintas articulações entre os agentes públicos do nível local, exatamente porque, nessa dimensão multiescalar e multissetorial, a discricionariedade dos atores envolvidos estava potencializada.

#### 4.1.3 Eixos metodológicos

Os procedimentos metodológicos estabelecidos *a priori* para as duas etapas da pesquisa foram, em cada país: análise documental e coleta de dados sobre a arquitetura do programa e sua implementação, definição da cidade-caso, entrevistas informais com agentes responsáveis pelo programa nos níveis federal e local para definição de pré-categorias analíticas, elaboração e teste dos questionários, seleção de duas escolas públicas municipais, seleção e entrevista com agentes de implementação envolvidos, análise das entrevistas e demarcação das categorias.

## 4.2 Contextualizando os países

### 4.2.1 Brasil<sup>39</sup>

É uma república federativa presidencialista formada pela união de 26 estados federados e o Distrito Federal, divididos em 5 565 municípios. As informações oficiais fornecidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) o retratam como um país continental, que cobre 47% do território sul-americano e tem cerca de 200 milhões de habitantes, o quinto maior contingente populacional do mundo.

Os dados do Censo de 2010 indicam que a população brasileira está fortemente concentrada nas regiões Sudeste (79,8 milhões de habitantes) e Nordeste (53,5 milhões de habitantes), enquanto o Centro-Oeste e o Norte, que correspondem a 64,12% do território brasileiro, contam, juntas, com um total de pouco mais de 29 milhões de habitantes. As maiores áreas metropolitanas do Brasil são São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte – todas na Região Sudeste – com 19,5, 11,5 e 5,4 milhões de habitantes, respectivamente.

Do ponto de vista jurídico-legal, a Constituição de 1988 estabelece a liberdade de religião e a separação entre Igreja e Estado. Os estados e municípios elegem seus líderes e representantes políticos e administram seus negócios públicos sem interferência de qualquer município, de qualquer estado ou da União. De modo a permitir a autoadministração, a Constituição Federal define os tributos que podem ser coletados pelas unidades da federação e a forma de distribuir as verbas entre elas. Os membros do Executivo e do Legislativo são eleitos diretamente. Os juízes e outros funcionários judiciais são nomeados após aprovação em exames de entrada.

O voto é obrigatório para os alfabetizados de 18 a 70 anos e facultativo para analfabetos e para as pessoas de 16 e 18 anos ou de mais de 70 anos. O presidente é o chefe de Estado e de Governo, sendo eleito para um mandato de quatro anos, admitida a reeleição para o mandato seguinte. O presidente nomeia os ministros de Estado. As casas legislativas de cada entidade política são a principal fonte de direito no Brasil, sendo o Congresso Nacional a legislatura bicameral da Federação,

---

<sup>39</sup> Esta seção é síntese das informações oficiais disponíveis nos sítios dos órgãos do governo federal.

composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal. As autoridades do Judiciário exercem funções jurisdicionais, quase exclusivamente.

#### 4.2.2 México<sup>40</sup>

É um estado federado constituído por 31 estados e o Distrito Federal, com população estimada de pouco mais de 112 milhões de habitantes, conforme dados do Censo de 2010, realizado pelo Instituto Nacional de Estatística e Geografia (INEGI). A sede dos poderes da federação é a Cidade do México (DF), uma das cidades mais populosas do mundo, com quase 16 milhões de pessoas.

É o mais populoso país de língua espanhola do mundo e o segundo mais populoso da América Latina, depois do Brasil. É predominantemente católico romano (89%), com 6% de adesão a várias confissões protestantes e 5% de sem religião.

A maioria dos mexicanos é mestiça, constituindo o núcleo da identidade cultural do país. Segundo Batalla (2005), a população mexicana pode ser dividida em três segmentos bem distintos entre si. O segmento superior, racial e culturalmente mais europeizado, controla a economia e as instituições políticas. Nessa camada se situam as famílias tradicionais que integravam a aristocracia colonial, mesclada com matizes indígenas.

O segundo segmento, considerado mestiço, forma o grosso de sua população. Apesar de ter ascendência indígena, tem composição europeia e africana e se integrou à sociedade colonial por meio da espanholização e da conversão ao catolicismo.

O terceiro segmento é formado pela massa de indígenas economicamente excluídos e marginalizados culturalmente. Esses “sobreviventes” (expressão utilizada por Batalla) é que, ao longo de quase seis séculos formaram o povo que hoje pode ser considerado a nação mexicana.

As tensões materializadas no “caldo” étnico e cultural refletem-se na formulação e implementação de políticas públicas. A questão indígena, por exemplo, permeia um conjunto de políticas educativas (escolas bilíngues, currículos diferenciados, integração cultural, políticas de acesso à educação superior, para

---

<sup>40</sup> Esta seção é compilação dos dados oficiais retirados dos sítios eletrônicos de órgãos do governo mexicano.

citar algumas das mais recorrentes). Da mesma forma, as diversas etnias requerem políticas diferenciadas, cada vez mais contempladas pelos governos estaduais. Articular essas demandas com políticas sociais é um dos maiores desafios do país.

A taxa de crescimento populacional aumentou drasticamente de 1930 a 1980, quando o país chegou a registrar índices de crescimento maiores que 3%. A população mexicana dobrou em trinta anos e a esse ritmo se esperava que, em 2000, chegasse a 120 milhões de mexicanos. Nessa perspectiva, o governo federal criou o Conselho Nacional de População (CONAPO), com a missão de estabelecer políticas de controle de natalidade e realizar investigações sobre a população do país. As medidas surtiram efeito e a taxa de crescimento desacelerou-se para 1,6%, no período de 1995 a 2000. A expectativa de vida passou de 36 anos, em 1930, para 72 anos, em 2000. A população da época desta pesquisa era aproximadamente 100 milhões de habitantes.

A Constituição de 1917 criou uma república federal presidencialista com separação de poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário. Historicamente, o Executivo é o ramo dominante, com o poder investido no presidente, que promulga e executa as leis emanadas do parlamento, o Congresso Federal ou Congreso de la Unión.

O Congresso tem desempenhado papel de importância crescente desde 1997, quando os partidos de oposição conquistaram posições importantes no Parlamento pela primeira vez. O presidente, eleito por sufrágio universal para mandato de seis anos, sem poder voltar a exercer o cargo, também legisla por decreto executivo em certos campos econômicos e financeiros, usando poderes delegados pelo Congresso. Não existe vice-presidente: no caso de demissão ou de morte do presidente, é eleito pelo Congresso um presidente provisório.

O Congresso é bicameral e composto pelo Senado (Cámara de Senadores) e pelo Câmara de Deputados (Cámara de Diputados). A reeleição consecutiva é proibida. O senador é eleito para mandato de seis anos e o deputado, para mandato de três anos. Os ocupantes dos 128 lugares do Senado são escolhidos por uma mistura de eleição direta e de representação proporcional. Na Câmara dos Deputados, 300 dos 500 são eleitos diretamente e os 200 lugares restantes são preenchidos com uma forma modificada de representação proporcional, com base em cinco regiões eleitorais.

Durante grande parte do século XX, a principal fonte de divisas era proveniente da indústria extrativista, com a exploração do petróleo. Paralelamente a isso, o país passou por um processo de industrialização, que lhe permitiu diversificar a economia, além dos maciços investimentos em turismo, setor que tem crescido exponencialmente nas últimas décadas.

Desde a crise econômica de 1994, as administrações têm melhorado os fundamentos macroeconômicos do país. Apesar da estabilidade macroeconômica sem precedentes, que reduziu a inflação e as taxas de juros para níveis recordes e aumentou a renda *per capita*, as disparidades continuam grandes entre a população urbana e a rural, os estados do Norte, os do Centro e os do Sul e entre os ricos e os pobres.

### **4.3 Definição dos parâmetros da pesquisa de campo: Brasil**

#### **4.3.1 Escolha do município**

O PBF é um programa de abrangência nacional que cobre mais de 90% dos municípios brasileiros. Dado o caráter exploratório e qualitativo desta pesquisa, definiu-se que um município seria investigado em profundidade: Belo Horizonte.

No que dizia respeito à implementação de políticas públicas sob a perspectiva dos agentes de base, era importante estudar o PBF em um município onde a *expertise* acumulada pelos gestores e pelos agentes públicos locais fosse considerável, evidenciando a discricionariedade dos atores, uma das principais características indicadas pela literatura. Segundo Veiga & Carneiro (2012) e Carneiro & Costa (2004), a cidade é uma referência na gestão de programas sociais porque desenvolve consistente rede de proteção social materializada na atuação das equipes de assistência que acompanham as famílias dos diversos programas, incluído o PBF, o que produz um *quantum* de conhecimento e aprendizagem que pode ser disseminado para outras administrações públicas.

Belo Horizonte fazia o acompanhamento sistemático de famílias, no que dizia respeito tanto às condições de permanência no Programa como à da promoção social. O acompanhamento se fazia pelo encaminhamento dos pais para programas de desenvolvimento e capacitação de mão de obra e assistência às famílias, como forma de acompanhar a evolução, e reuniões mensais realizadas pela gerência do PBF nas nove regionais administrativas, acompanhadas por assistentes sociais e estagiários. Era uma peculiaridade, reforçando sua vinculação com a questão da cidadania e com a consolidação de direitos sociais.

Além disso, a cidade tinha dois programas de transferência de renda em andamento, o que poderia ser interessante observar em uma das pontas do processo, no nível local. Os dados fornecidos pela Secretaria Municipal de Educação (SMED) revelam que, em 2011, Belo Horizonte contava com aproximadamente 70.000 famílias beneficiadas pelo PBF, das quais 9.000 eram consorciadas<sup>41</sup> e 61.000 recebiam exclusivamente o benefício federal. Isso significa que, no município, os dois programas coexistiam de três formas: famílias que recebiam apenas o PBF, famílias que recebiam apenas o Programa Bolsa Escola (PBE) e famílias que recebiam o PBF e o PBE.

Apesar de a SMED afirmar que as famílias que recebiam o PBE eram residuais e que não haveria novos ingressos, indicando que o PBF seria o único PTRC de nível local, havia dois programas em andamento no município, com formatos e desenhos distintos, mas que, sob o ponto de vista das condicionalidades vinculadas à educação, tangenciavam a escola da mesma forma, vinculando os agentes de base das áreas de assistência social, saúde e educação tanto no nível gerencial quanto no operacional<sup>42</sup>.

A gestão do PBF estava sob a responsabilidade da Secretaria Municipal de Política Social e o controle da frequência das crianças de famílias beneficiadas era atribuição da Secretaria de Municipal Educação, independentemente da instituição

---

<sup>41</sup> Entende-se por consorciamento a situação de famílias inscritas e ativas no Programa Bolsa Escola que recebem complementação monetária do Programa Bolsa Família, para atingir o valor de 131, 97 UFIR destinado pelo programa municipal. A título de exemplo: uma família de renda familiar mensal de R\$ 70,00 que é consorciada do programa municipal e tem três filhos com até 15 anos de idade deve receber do município o valor atualizado de R\$ 168,00, assim dividido: R\$ 66,00 oriundos do programa federal e R\$ 102,00 do programa municipal. Há, portanto, um convênio entre a União e o município que permite que parte dos recursos do governo federal seja compartilhada com o programa municipal. No caso, a família recebe o benefício com dois cartões bancários: um do programa municipal e o outro do programa federal.

<sup>42</sup> Esses atores não distinguiam políticas. Diversas vezes os entrevistados confundiram os nomes dos dois programas, evidenciando que a dimensão institucional não era a mais importante.

de ensino em que estava o aluno matriculado (estadual/municipal/federal/particular), o que potencializava a análise do papel dos vários agentes envolvidos na implementação local<sup>43</sup>.

#### 4.3.2 Instrumentos de coleta de dados

A coleta de dados, nesta pesquisa, se deu pela análise documental e por entrevistas individuais e coletivas semiestruturadas. Com o objetivo de traçar o perfil oficial do PBF, no Brasil e em Belo Horizonte, foi realizada a pesquisa bibliográfica. Paralelamente se realizou levantamento de dados estatísticos nas bases de dados do MDS e da SMED. O material consistia, basicamente, de quatro tipos de documentos: textos e publicações, dados estatísticos, legislação sobre o PBF e metodologia de implementação.

A análise dos dados sobre o PBF subsidiou a elaboração dos roteiros para as entrevistas que seriam realizadas com os sujeitos da pesquisa. A opção pela modalidade semiestruturada deveu-se ao fato de ser ferramenta que orienta a abordagem dos aspectos a serem investigados (por causa de um roteiro preliminarmente elaborado), mas que não impede que os entrevistados discorram sobre outros temas, a partir dos rumos da entrevista.

Três níveis de governança do PBF foram caracterizados: estratégico nacional e local (MDS e Prefeitura de Belo Horizonte); gerencial (gerentes setoriais na regional administrativa municipal) e operacional da ponta (profissionais da educação, assistentes sociais e agentes de saúde).

Os roteiros semiestruturados para as entrevistas com os agentes de nível estratégico, no MDS e na Prefeitura de Belo Horizonte, foram elaborados de forma a contemplar as seguintes categorias: (1) percepção do PBF; (2) valores e representações sobre o público-alvo; (3) percepção das ações dos governos; (4) desenho institucional e operativo do PBF; (5) impressões sobre a educação e a

---

<sup>43</sup> A gestão local cabia a essas duas Secretarias, que operacionalizavam a implementação do Programa com gerência em cada uma das nove regionais administrativas da Prefeitura. As gerências contavam com equipes integradas das áreas de educação, saúde e assistência social que, para os casos de alunos de famílias do Programa, dependiam das informações que as escolas forneciam para realizar as atividades de monitoramento.

relação com as políticas sociais; (5) impressões sobre as condicionalidades do PBF e as exigências para os agentes de nível local e (6) ações e decisões desempenhadas pelos agentes no cotidiano. Esses roteiros foram adaptados para diferentes sujeitos, de acordo com o envolvimento e a posição na hierarquia do PBF.

As entrevistas com os agentes dos níveis estratégico e gerencial revelaram um aspecto importante que passou despercebido pelo pesquisador: o importante papel desempenhado pelos Centros de Referência em Assistência Social (CRAS).

Ao perceber que vários entrevistados citavam a atuação dos CRAS no processo de articulação e operacionalização das políticas sociais nos territórios atendidos nas regionais administrativas e no acompanhamento das famílias, claro estava que outros sujeitos deveriam ser incluídos na pesquisa: os assistentes sociais vinculados aos CRAS. Para melhor compreender o trabalho desempenhado por essas instituições da ponta, como representantes do Estado na relação com os cidadãos e porta de entrada para acesso às políticas sociais, foi levantado o número de CRAS na Regional Leste, totalizando oito equipamentos. Foi realizado o contato com um dos coordenadores e depois uma entrevista, em fevereiro de 2012.

Após entrevistar o corpo estratégico do PBF, era preciso confrontar o entendimento desses atores com o dos envolvidos na escola. Além de não enviesar a análise em relação aos objetivos da pesquisa e de possibilitar o confronto das duas visões acerca das impressões e entendimentos do PBF, as entrevistas informais serviram de subsídio para a elaboração dos questionários que foram desenvolvidos nas entrevistas formais com profissionais da escola e com agentes que estavam direta ou indiretamente ligados ao PBF nesse ou em outros espaços.

Como a Prefeitura de Belo Horizonte descentralizou a gestão em nove administrações regionais, para administrar um conjunto de bairros e equipamentos públicos (incluindo escolas), era preciso escolher a que era a mais apropriada para confrontar as informações obtidas com as primeiras entrevistas, além de continuar com a análise de dados e documentos.

O levantamento dos dados estatísticos sobre pobreza e desigualdade que foi feito para a pesquisa de Mestrado sobre o PBF indicava que um dos maiores bolsões de pobreza extrema se localizava na Regional Administrativa Leste, mais precisamente no bairro Taquaril. Ao consultar os dados de pobreza produzidos pela Prefeitura de Belo Horizonte sobre a região metropolitana, em 2012, confirmou-se que o perfil da região se mantinha, validando essa escolha.

Definida a Regional Administrativa Leste e o bairro Taquaril como entrada no campo, a sondagem inicial foi feita com alguns agentes de posição gerencial, responsáveis por ações que envolviam o bairro, de janeiro a março de 2012. As entrevistas foram realizadas na sede da Regional Administrativa Leste, com indicações feitas pelos próprios entrevistados, à medida que se processavam.

Feito isso, os roteiros foram elaborados e classificados: (1) corpo estratégico do PBF (MDS); (2) corpo estratégico do PBF (Prefeitura de Belo Horizonte); (3) corpo gerencial do PBF (Regional Administrativa Municipal); (4) agentes públicos da ponta: profissionais das escolas (diretores, professores e coordenadores pedagógicos); (5) agentes públicos da ponta: profissionais da assistência social e da saúde.

#### 4.3.3 Seleção das escolas da Regional Administrativa Leste

O passo seguinte foi escolher a unidade escolar que seria a “porta de entrada” para chegar aos agentes envolvidos com o PBF. As entrevistas com esses profissionais visavam a identificar aspectos relativos a agentes públicos de implementação levantados pela literatura: rotina de trabalho, desafios, dificuldades e problemas relativos ao PBF, entendimento e apreciação do PBF, posicionamento diante de aspectos institucionais, percepção acerca da atuação dos profissionais da escola envolvidos e articulação entre o PBF e a rede de proteção social no município<sup>44</sup>.

Foi marcado um encontro com a gerente pedagógica da Regional Administrativa Leste para solicitar a relação das escolas municipais e o número de alunos bolsistas e não bolsistas em cada uma delas, em cada um dos três turnos de funcionamento. Os objetivos do estudo foram explicados, apresentando-se a necessidade de identificar uma escola que concentrasse alunos bolsistas e que tivesse profissionais em exercício há mais tempo, isto é, com menor rotatividade de professores.

Esses requisitos se baseavam em hipóteses. A primeira era que a escola que tivesse o mais alto número de matrículas garantia mais representatividade acerca das relações estabelecidas com o PBF. Como o objetivo era analisar o

---

<sup>44</sup> Encontram-se no Anexo I os questionários que foram utilizados nas entrevistas.

comportamento e as atitudes dos profissionais da escola com relação ao PBF, o número de alunos atendidos era variável importante. Portanto quanto mais alto o número de alunos cujas famílias recebiam o benefício maior seria a capacidade de esses profissionais se manifestarem com propriedade sobre o PBF.

A segunda hipótese era que quanto maior o tempo e a estabilidade dos profissionais na escola maior seria a capacidade de se manifestarem sobre percepções, comportamentos e atitudes. Em outras palavras: pela literatura sobre os agentes de implementação, entendeu-se que a capacidade de decodificação do ambiente, a relação que estabeleciam com as organizações em que atuavam e a *expertise* acumulada na realização de seu trabalho eram variáveis importantes para se analisar o papel por eles desempenhado.

Definiu-se também que era importante haver concentração de alunos bolsistas por turno na escola. Analisando os dados, percebeu-se que o número de bolsistas, em todas as escolas, se concentrava no turno da manhã. Além disso, todas as escolas da Regional Administrativa Leste ofereciam todos os ciclos nesse turno, assegurando, portanto, haver em cada uma delas alunos de sete a 15 anos regularmente matriculados, conforme o previsto no Decreto que regulamentava o PBF. Definia-se, assim, o turno a ser frequentado pelo pesquisador.

De posse do número de alunos matriculados nas escolas da Regional Administrativa Leste, analisou-se o número de alunos bolsistas matriculados em cada uma delas para verificar se a concentração de bolsistas de fato se encontrava no bairro Taquaril, o que validava o critério de escolha em virtude da população em situação de pobreza extrema. Identificou-se que a concentração maior estava distribuída em duas escolas: a escola em que a pesquisa de Mestrado havia sido realizada e uma localizada em um bairro/aglomerado vizinho, o Alto Vera Cruz.

Segundo dados da SMED, a primeira escola, localizada no bairro Taquaril Escola Municipal A)<sup>45</sup>, contava, em 2012, com 800 alunos. Desses, aproximadamente 350 eram bolsistas. A segunda, localizada no Alto Vera Cruz (Escola Municipal B), contava nesse ano com 1400 alunos, sendo que quase 700 eram de famílias atendidas pelo PBF. O próximo passo foi fazer os contatos, marcar um horário com as(os) respectivas(os) diretoras(es) e explicar, em linhas gerais, os objetivos da pesquisa.

---

<sup>45</sup> Dadas as características do estudo, as escolas não estão identificadas.

Os contatos foram feitos, inicialmente, por telefone, em fevereiro de 2012, solicitando agendamento de um encontro para que se pudesse apresentar a proposta de pesquisa, solicitar a permissão da direção para frequentar a escola e definir o cronograma de dias e horários de visita a fim de conhecer o cotidiano da escola, funcionamento, rotinas e funcionários.

Com relação à concretização do processo de entrevistas, não houve problema de relacionamento ou dificuldade para agendar horários, levantar dados ou entrevistar professores nas duas escolas. Tudo foi facilitado e/ou proporcionado um clima de total cooperação.

#### 4.3.4 Sujeitos da pesquisa: entrevistas com profissionais de dois CRAS

Uma vez que os CRAS emergiram como espaço estratégico na pesquisa em função das atribuições e do desenho institucional, estabelecidos pelo MDS, em 2005, era preciso definir estratégias para incluí-los como objeto de investigação. Já era sabido quantos CRAS estavam circunscritos na Regional Administrativa Leste. Verificou-se que cada uma das escolas selecionadas tinha um CRAS nas proximidades. Estava, portanto, definida a escolha: o CRAS A e o CRAS B.

Foram feitos contatos com as diretoras das escolas para que soubessem da decisão e, se preciso, articulassem a aproximação. Ao serem contatadas, as coordenadoras desses equipamentos mostraram-se interessadas e dispostas a participar. Indicaram membros de suas equipes para entrevistas e convidaram o pesquisador para participar de atividades que seriam realizadas.

Tendo em vista os objetivos da pesquisa, o questionário aplicado a esses profissionais contemplou entendimento e apreciação do PBF, posicionamento diante de aspectos institucionais do PBF, orientações teóricas da formulação, percepção acerca da atuação dos agentes locais envolvidos, articulação entre o PBF e a rede de proteção social no município, relação com os demais equipamentos públicos voltados para o atendimento dos cidadãos<sup>46</sup> e aspectos relativos aos agentes públicos levantados pela literatura<sup>47</sup>.

Foram entrevistadas a coordenadora, uma assistente social e uma estagiária em cada um desses CRAS. Por ser ano eleitoral, as entrevistadas insistiram na

---

<sup>46</sup> Por exemplo: postos de saúde, escolas, centros comunitários.

<sup>47</sup> Encontram-se no Anexo I os questionários utilizados nas entrevistas.

questão do sigilo, especialmente porque as perguntas envolviam sua percepção não só sobre o PBF mas também sobre o cotidiano do trabalho e a rede de proteção social, sempre mencionada pelo corpo gerencial do PBF.

#### 4.3.5 Sujeitos da pesquisa: entrevistas com profissionais das duas escolas

Após a realização da entrevista informal com o diretor da Escola A e o da Escola B, foram entrevistados, tanto para a Escola A quanto para a Escola B, diretora, vice-diretora, coordenadora pedagógica, secretária escolar e estagiário administrativo, além de três professores. Para a entrevista com os professores, definiu-se que disciplina lecionada não seria um fator decisivo, pois a questão principal era o entendimento sobre o PBF, percepções, estratégias de atuação, atitudes e comportamentos. Os questionários que foram construídos tomaram como referência os produzidos para os profissionais dos CRAS.

Os profissionais entrevistados na Escola B fizeram, várias vezes, referências à professora responsável pelo Projeto Família Escola, ressaltando o trabalho por ela realizado com as famílias do PBF. Como essa informação se mostrou relevante, essa professora foi incluída no universo da pesquisa. Houve também diversas referências, nessa escola, a um programa da Prefeitura de Belo Horizonte chamado Saúde na Escola, ressaltando a importância do trabalho realizado pela coordenadora, que também foi entrevistada pelo pesquisador.

#### 4.3.6 Sistematização e análise dos dados

Até setembro de 2013, foram realizadas, 31 entrevistas, conforme o Termo de Compromisso Livre e Esclarecido, definido e aprovado previamente pelo Comitê de Ética e Pesquisa da Universidade Federal de Minas Gerais (Quadro 3). Elas foram gravadas com gravador digital, copiadas em arquivos de áudio e transcritas por profissional qualificado.

Quadro 3  
Entrevistas Programa Bolsa Família

<i>TIPO DE ROTEIRO</i>	<i>QUANTIDADE</i>
Corpo estratégico do PBF (MDS)	4
Corpo estratégico do PBF (Prefeitura de Belo Horizonte)	2
Corpo gerencial do PBF (Regional Administrativa Municipal Leste)	3
Agentes públicos da ponta (profissionais da escola)	14
Agentes públicos da ponta (profissionais da assistência social e da saúde)	8
<b>TOTAL</b>	<b>31</b>

Fonte: Elaboração própria.

#### **4.4 Definição dos parâmetros da pesquisa de campo: México**

##### **4.4.1 Sujeitos e instrumentos de coleta de dados**

O levantamento bibliográfico sobre o PO havia começado bem antes do meu estágio no país. A literatura levantada concentrava-se nas avaliações quantitativas e qualitativas, além de referências sobre o desenho institucional, reunida a partir das bases de dados disponíveis, incluídos os sítios do governo mexicano e da Secretaria de Desenvolvimento Econômico, equivalente ao MDS do Brasil. Por mais que essas fontes fossem analisadas, era muito difícil para um pesquisador brasileiro conhecer o funcionamento do PO, especialmente na perspectiva dos atores de base.

O estágio foi realizado entre meados de abril e início de julho de 2013. A pesquisa iniciou-se com nova análise documental, a partir das bases de dados disponíveis nas instituições mexicanas, algumas das quais até então desconhecidas. Era importante conferir os dados levantados nas pesquisas feitas no Brasil, além de traçar o perfil oficial do PO.

Paralelamente a isso, era importante conhecer como a SEDESOL estava organizada e qual era sua atuação. Os contatos de que dispunha o pesquisador, diferentemente do caso brasileiro, não estavam na ponta. Todos ocupavam posições

no nível estratégico, o que explica por que o percurso analítico começou com um conjunto de entrevistas realizadas com esses agentes.

A primeira entrevista se deu por indicação de um professor do Colégio do México, que havia realizado uma investigação com a Diretoria de Avaliações e Estatísticas da Coordenação Nacional do Programa Oportunidades, órgão central de planejamento vinculado ao SEDESOL. A entrevista foi realizada com o diretor de Avaliações e Estatística e com a coordenadora da Equipe de Avaliação, que também foi entrevistada individualmente. O terceiro entrevistado foi o subdiretor da Diretoria de Avaliações e Estatísticas.

O questionário para essas entrevistas foi elaborado a partir da revisão de literatura que foi realizada, incluindo aspectos importantes das avaliações publicadas por Gonzáles de la Rocha e Fernando Cortés (2008) e pela SEDESOL em 2010, tendo como referência o questionário aplicado no Brasil para o mesmo nível estratégico-organizacional.

As dimensões abordadas foram: desenho organizacional da SEDESOL e da área de coordenação do PO, apresentação e detalhamento do funcionamento e operação, marcos regulatórios e contexto de criação, características segundo o marco legal/lei de desenvolvimento social, regras de operação, identificação dos agentes operativos, detalhamento das ações desempenhadas pelos agentes operativos, verificação da ação dos atores operativos segundo descrições levantadas pela literatura, relação dos agentes operativos com a burocracia pública e com outros atores locais, inserção e interlocução com as demais políticas da rede de proteção social no país.

Os entrevistados apresentaram, em linhas gerais, a estrutura organizacional da Coordenação Nacional e a articulação com a SEDESOL. Descreveram como a estrutura se desmembrava nos níveis administrativos operativos, mais próximos do cidadão, no nível local. E descreveram detalhadamente como o PO operava.

Uma vez conhecida a estrutura, os agentes públicos de base envolvidos diretamente foram identificados: diretores escolares, professores, Responsáveis de Atenção (RA), profissionais dos centros de saúde, coordenadores locais das unidades do SEDESOL, representantes dos titulares denominadas *vocales*. Três níveis operativos foram caracterizados: nível estratégico nacional e nível estratégico estadual (SEDESOL, coordenação estatal na Cidade do México e coordenadores estatais) e nível operacional da ponta (profissionais da educação, profissionais de

saúde, coordenadores das unidades de gestão, agentes da SUDESOL, *vocales* e *enlaces* municipais<sup>48</sup>).

Duas entrevistas informais foram realizadas com o objetivo de verificar se meu entendimento sobre o PO estava adequado e se as questões referentes à atuação dos agentes locais eram pertinentes. Com base nessas entrevistas, foram definidos os elementos que comporiam o questionário a ser desenvolvido para as entrevistas formais com agentes de base, *vocales* e coordenadores, chefes e diretores locais/regionais.

Foram elaborados roteiros semiestruturados para as entrevistas com os agentes do nível local de forma a contemplar as seguintes categorias: (1) desenho institucional e operação do PO; (2) percepções sobre o PO; (3) valores e representações sobre o público-alvo; (4) impressões sobre a educação e a relação com as políticas sociais; (5) impressões sobre as condicionalidades do PO e as exigências para os agentes do nível local e (6) ações e decisões desempenhadas pelos agentes no cotidiano da política. Esses roteiros foram adaptados para vários sujeitos, dependendo de seu envolvimento e sua posição na hierarquia do PO.

A primeira entrevista informal foi realizada com o coordenador interino da Unidade de Atenção Regional do PO, no Distrito Federal, na Cidade do México. A segunda entrevista foi feita com uma ex-responsável por Unidade de Atenção Regional (UAR) que havia trabalhado no PO na Cidade do México de 2010 a 2012 e que, desde 2013, trabalhava como agente comunitária em uma das unidades administrativas no Distrito Federal. Essa entrevista foi realizada por indicação feita por um funcionário do PO que percebeu minha dificuldade em localizar agentes de base.

Feito isso, os roteiros foram elaborados e classificados: (1) corpo gerencial da escola; (2) corpo gerencial dos municípios; (3) agentes públicos da ponta: profissionais da escola; (4) agentes públicos da ponta: profissionais ligados ao SEDESOL e a centros de saúde no nível operacional; (5) *vocales*.

Até julho de 2013 foram realizadas 45 entrevistas (Quadro 4), gravadas com gravador digital, copiadas em arquivos de áudio e selecionadas para transcrição, feita por profissional qualificado.

---

<sup>48</sup> *Enlaces*: servidores públicos locais de apoio administrativo e operacional para que as ações pontuais acontecessem, como reserva de espaços para reuniões, entrega de informes e interface com os setores da administração municipal. Como seu papel era muito limitado, as entrevistas com esses sujeitos não foram utilizadas na análise contida no Capítulo 6.

Quadro 4  
Entrevistas Programa Oportunidades

<b>TIPO DE ROTEIRO</b>	<b>QUANTIDADE</b>
Corpo estratégico do PO (SEDESOL)	3
Corpo estratégico do PO ( nível estadual)	4
Corpo gerencial do PO ( nível estadual)	2
Agentes públicos da ponta ( centro de saúde)	2
Agentes públicos da ponta ( profissionais da escola)	14
Agentes públicos da ponta (RA)	10
Vocales	12
Enlaces	2
<b>TOTAL</b>	<b>45</b>

Fonte: Elaboração própria.

#### 4.4.2 Escolha da unidade administrativa e do bairro da Cidade do México

Por ser o Distrito Federal (DF), a organização administrativa da Cidade do México é diferente da dos demais estados. O DF encontra-se dividido em 16 delegações que, grosso modo, podem ser comparadas, para o caso brasileiro, às subprefeituras ou regionais administrativas. Porém não possuem poderes regulatórios e não são totalmente autônomas na administração interna. Desde 2000, os cidadãos escolhem, em eleição direta, o chefe distrital da região em que vivem.

Pretendia-se manter, para o México, os princípios metodológicos utilizados, nesta pesquisa, para o Brasil. Os dados fornecidos pela Coordenação Estatal do PO permitiram-me identificar a região de maior concentração de beneficiários na parte sul da cidade. Como não havia uma rede informal de contatos que permitisse diretamente minha entrada no campo, o pedido formal de contato com os agentes públicos da ponta foi encaminhado ao gestor interino do PO na capital. Apesar de ter elaborado o total de 16 ofícios, dirigidos a diversos setores da administração pública distrital, nenhuma visita ou entrevista aconteceu ao longo dos três meses desta etapa da pesquisa.

Enquanto ocorriam as tentativas de aproximar-me da coordenação do PO no DF, o contato com a equipe da Diretoria de Avaliação e Estatísticas prosseguia, com

um conjunto de relatórios e de informações que deveriam ser entregues a mim. Na última entrevista formalmente realizada com esses agentes, ficou acertado que o trabalho de campo teria apoio da equipe da SEDESOL.

Além da dificuldade em conseguir entrar em campo no DF, os dados indicavam que a Cidade do México não era uma região que concentrava, em comparação com os outros estados, o maior número de beneficiários. Os estados escolhidos seriam Cihuahua, Oaxaca, Estado de México, Puebla, Querétaro, Jalisco, Chiapas, Guerrero e San Luís Potosí. Como a entrada em campo no DF dava sinais claros de que não iria prosperar, uma frente paralela foi aberta com a equipe da Diretoria de Avaliação e Estatística, definindo-se conjuntamente que o trabalho de campo aconteceria nos estados de Puebla e México.

Os motivos de descartar os outros estados eram questões políticas com os governos, devido a escândalos de corrupção eleitoral associados ao PO, e eleições em alguns estados, que impediam qualquer tipo de investigação em vista da legislação eleitoral e de questões de segurança, por causa do narcotráfico.

O trabalho de campo foi feito em duas semanas, de 24 de maio a 8 de junho de 2013. As visitas foram canceladas em 16 de maio e não foram remarçadas, apesar das promessas da Coordenação Estatal e das inúmeras tentativas ao longo das semanas e meses seguintes. Como as questões políticas se agravaram por causa do escândalo de corrupção eleitoral que envolvia a SEDESOL, nos estados de Veracruz e Querétaro, deflagrado no dia 13 de abril, suponho que esse tenha sido um dos motivos que explicam a suspensão do planejamento do trabalho.

Decidi, pois, construir uma rápida e ampliada rede de contatos com atores que atuavam na ponta e com pessoas que conheciam esses sujeitos, dispensando a formalidade dos ofícios e a hierarquia superior, vinculada à Coordenação Estatal. Como era preciso ganhar tempo, busquei agir como se estivesse no Brasil: o trabalho de campo seria viabilizado com pessoas que estavam na linha de frente e me colocaram em contato com professores, nas cidades de San Luís Potosí e Puebla.

Como a sede do Doutorado Latino-Americano da Universidade Pedagógica Nacional era em San Luís Potosí e a estratégia era buscar a rede de base, insisti em realizar uma visita a esse estado nos dias 23 e 24 de maio de 2013.

San Luís Potosí é um estado com forte atividade industrial nas áreas urbanas e importante participação no setor agrícola, por causa do perfil climático, do relevo e

da qualidade do solo. Localizado na região central do país, é um dos mais importantes modais de distribuição da produção, atravessado pelas rodovias que fazem a ligação entre os outros estados, muito parecido com Minas Gerais, no Brasil. A capital, de mesmo nome, tem mais de um milhão de habitantes e é uma cidade em expansão, que convive com todos os problemas enfrentados pelas grandes metrópoles.

As frentes abertas pareciam dar resultados. Por indicação de uma pesquisadora da Universidade Autônoma do México, foi agendada reunião com uma pesquisadora do Colégio do México. Ao descrever a pesquisa e as dificuldades encontradas, essa professora me colocou em contato com uma colega de Puebla, que trabalhava na Secretaria Estadual de Educação. Após telefonemas e a definição dos agentes públicos da ponta que seriam entrevistados, foi marcada a viagem para Puebla. Assim, 12 entrevistas foram realizadas de 27 a 29 de maio de 2013.

Puebla é a capital do estado de mesmo nome. A região metropolitana da cidade conta com mais de dois milhões de habitantes. A economia do estado divide-se entre a agricultura, o setor de serviços e o turismo. Seus principais produtos são têxteis, vidros, cerâmicas, azulejos e alimentos.

#### 4.4.3 Seleção das escolas

Asseguradas as entrevistas com os agentes públicos de base, nos dois estados, o passo seguinte foi definir as unidades escolares que serviriam como “porta de entrada” para chegar aos profissionais da educação envolvidos com o PO. As entrevistas buscaram conhecer a rotina desses atores, desafios, dificuldades e problemas e verificar entendimento, apreciação e posicionamento diante de aspectos institucionais e legais, percepção acerca da atuação dos profissionais da escola envolvidos, articulação entre o PO e a rede de proteção social no município e aspectos levantados pela literatura.

Foram estabelecidas como parâmetros concentração de alunos bolsistas e existência de profissionais em exercício há mais tempo e com menor rotatividade. Buscava-se, assim, assegurar que as bases metodológicas da pesquisa seguiriam, na medida do possível, as diretrizes da etapa brasileira.

Em San Luís Potosí, foram realizadas seis entrevistas, nos dias 23 e 24 de maio, em três escolas da zona urbana localizadas em regiões de pobreza, com o diretor de cada uma delas. As professoras foram convocadas ou indicadas pelos diretores.

Segundo informações prestadas pelos gestores ou secretários das unidades, a primeira escola, a Escola Primária A<sup>49</sup>, contava, em 2013, com aproximadamente 800 alunos. Desses, aproximadamente 400 eram bolsistas. A segunda, a Escola Primária B, contava, nesse ano, com 500 alunos, sendo que quase 300 eram de famílias atendidas pelo PO. A terceira escola, a Escola Primária C, tinha, na mesma época, aproximadamente 600 alunos, dos quais 250 eram contemplados pelo PO.

Para Puebla, como a visita ocorreu durante o período eleitoral, tudo foi acertado pelo contato local, não havendo possibilidade de definir critérios mais rigorosos para a escolha das escolas e dos profissionais. Nesse período, segundo a legislação federal, nenhuma atividade relacionada aos programas federais poderia ser executada no nível local, o que potencializou os arranjos informais para que as entrevistas acontecessem.

Elas foram agendadas para os dias 27 e 29 de maio, com diretores, em duas escolas primárias e uma escola secundária. Segundo informações prestadas pelos diretores ou secretários das unidades, a primeira, a Escola Primária D, contava, em 2013, com aproximadamente 600 alunos. Desses, aproximadamente 250 eram bolsistas. A segunda, a Escola Primária E, contava nesse ano com 500 alunos, sendo que quase 150 eram de famílias atendidas pelo Programa. A terceira, a Escola Secundária F, tinha aproximadamente 900 alunos, dos quais 400 eram bolsistas.

---

<sup>49</sup> Dadas as características do estudo, as escolas não são identificadas.

#### 4.4.4 Entrevista com diretores de escola

Conforme foi dito, os (as) diretores (as) foram acionados por contatos locais. Em San Luís Potosí, apesar de ter preparado um ofício sobre a pesquisa e seus objetivos, o documento não foi encaminhado às unidades pela Secretaria de Educação. Por isso o diretor da Escola A, que não recebeu a comunicação, mostrou-se reticente. Não foi dada permissão para entrevistar professores. Por isso a escola foi descartada.

A entrevista com o diretor da Escola B foi feita na parte da tarde, no mesmo dia da recusa do outro diretor. Com mais de 30 anos de exercício, mostrou-se receptivo desde o início.

A diferença entre as duas escolas era clara: a primeira mais sóbria, silenciosa, de cores neutras e cinzentas; a segunda escola mais alegre, decorada, mais colorida e mais movimentada. Fui convidado para conhecer esta. O diretor indicou membros de sua equipe para entrevista e convidou-me para uma festa que aconteceria no dia seguinte. Foram realizadas quatro entrevistas com professor.

A terceira diretora (Escola C) foi entrevistada no dia seguinte. Também muito receptiva, respondeu a todas as perguntas, sempre deixando claras as dificuldades que os diretores das escolas mexicanas enfrentavam no exercício da profissão. A entrevista foi retomada na segunda visita ao estado, quando entrevistei também um grupo de professores durante uma reunião de planejamento do calendário escolar<sup>50</sup>, dos quais três foram entrevistados individualmente.

A escola estava localizada em zona urbana periférica da cidade, aparentemente a mais pobre das três regiões visitadas. Rodeada por ruas sem asfalto, em uma área de vegetação rasteira e muitas pedras, era sóbria, mal pintada e descuidada, sem água encanada.

Em Puebla, três escolas foram selecionadas. Na Escola A, a escola central da cidade, com o maior número de alunos, a diretora não quis dar entrevista. Na Escola B, a diretora me recebeu, mas recusou-se a conceder uma entrevista e não autorizou conversar com os professores por causa da questão eleitoral. O diretor da Escola C estava me aguardando. Solícito, respondeu a todas as perguntas com abertura, paciência e interesse.

---

<sup>50</sup> No México, o ano escolar encerra-se no início de julho, reiniciando em agosto.

#### 4.4.5 Entrevista com professores

Em San Luís Potosí, após a realização das entrevistas formais com o diretor da Escola B e o da Escola C, duas professoras e uma secretária escolar foram entrevistadas. Para a entrevista com as professoras, foram adotados os critérios usados para a etapa brasileira.

Em Puebla, as entrevistas com professores da única escola visitada aconteceram logo após a conversa com o diretor, que convocou três do turno da manhã. As professoras mostraram-se disponíveis, mas comportaram de maneira diferente: a primeira, respondeu de maneira burocrática às perguntas apresentadas, a segunda interrompeu a entrevista por problemas familiares e a terceira participou ativamente.

#### 4.4.6 Entrevista com *vocales*

Conforme foi apresentado, *vocales* são titulares locais beneficiárias do PO que atuam como referência para as demais titulares e para o Responsável de Atenção (RA).

Em San Luís Potosí, como a primeira visita foi curta, houve tempo para entrevistar apenas três *vocales*, que foram convocadas com ajuda de uma das mães, pois a diretora da Escola B não sabia quais eram as *vocales* da região. Na segunda visita, mais longa, houve tempo para novas entrevistas com essas agentes que, de alguma forma, exercem função de agente público de base, na medida em que têm uma função claramente definida no PO.

Seis entrevistas foram realizadas com esses sujeitos: a primeira, na sede de um dos distritos da cidade, na periferia, após uma reunião com todas as *vocales*. A segunda aconteceu após uma reunião organizada pelas *vocales* com seu grupo de titulares, com a presença do RA. Essa reunião aconteceu na rua, embaixo de uma árvore, em uma região de pobreza extrema controlada pelo narcotráfico, na periferia da cidade. Enquanto corria a reunião, os líderes do tráfico passavam, de tempos em tempos, em *pick-ups*, armados com metralhadoras,

Em Puebla, apesar de muita insistência, as *vocales* não foram convocadas pela equipe local em função da legislação eleitoral. Em dado momento, foi citado por uma das pessoas o nome de uma das *vocales*, conhecida do contato que me apoiava na cidade. Procurei por conta própria essa senhora, que ajudou o agendamento de uma entrevista em grupo com as quatro responsáveis pela região.

#### 4.4.7 Segunda viagem a San Luís Potosí

Ao perceber interesse do chefe da Unidade de Atenção Regional (UAR) em cooperar com a pesquisa, entrei em contato direto com ele e perguntei se seria possível retornar a San Luís Potosí, por mais tempo e com mais planejamento. Já tendo entrevistado agentes de base tanto em Puebla como nessa cidade, podia definir melhor as bases de investigação e aprofundar certas dimensões. Assim, eu e ele definimos em conjunto o escopo do trabalho de campo, que foi aprovado pelo Coordenador Estatal, cargo equivalente a Secretário de Estado de Assistência Social no Brasil. Viajei a convite do Estado de San Luís e permaneci na cidade por dez dias.

O trabalho de campo nessa cidade aconteceu de modo mais sistematizado, permitindo que quase todas as dimensões operativas do PO fossem conhecidas<sup>51</sup>: funcionamento da sede estadual, dia a dia de trabalho dos agentes da UAR, dia a dia de trabalho dos RAs, que foram acompanhados por mim em campo, reuniões de comitês com *vocales*, reuniões com as titulares Mesas de Atenção de Oportunidades (MAPOs) e pagamento de benefício em área rural e reuniões comunitárias com titulares e *vocales*.

Foram entrevistados o coordenador estatal e o chefe da UAR bem como os *enlaces* de saúde e educação, membros da equipe responsáveis pela articulação com os municípios. Como esses últimos entrevistados sempre se referiam ao ex-coordenador que havia dois meses foi substituído em função das eleições presidenciais e dos acordos políticos no Estado, claro estava que essa pessoa deveria ser entrevistada. Afinal, era importante saber por que San Luís Potosí era um exemplo e como essas inovações aconteceram.

---

<sup>51</sup> Mesmo tendo sido convidado para conhecer a implementação do PO em áreas indígenas e rurais, decidi concentrar-me na zona urbana, atendo-me ao escopo da pesquisa.

#### 4.4.8 Definição da cidade-caso

Como se observa, a pesquisa em San Luís Potosí ocorreu de forma mais organizada e o trabalho de campo foi mais aprofundado e sistematizado do que em Puebla. Além disso, havia traços comuns com Belo Horizonte que eram importantes para esta pesquisa: capital de estado economicamente relevante, uma das primeiras cidades que implementaram programas de transferência de renda em seu país e exemplo de práticas inovadoras que serviram de *benchmarking* para o programa nacionalmente, de acordo com as entrevistas realizadas com equipes do nível estratégico federal. Tendo esses elementos como referência, posso assumir que, metodologicamente, as principais bases de comparação foram asseguradas e, assim sendo, o estudo de caso, no México, foi feito com San Luís Potosí, em duas escolas.

#### 4.5 Sistematização e análise de dados

Ao final das duas etapas, concluída a fase das entrevistas propriamente ditas, todo o material recolhido foi parcialmente analisado a fim de definir e delimitar as categorias para a análise dos resultados e elaboração de conclusões, questionamentos, proposições e possibilidades acerca dos objetivos desta pesquisa:

- Desenho e implementação do PBF e do PO;
- Implementação na perspectiva dos agentes de base;
- Desafios, dilemas e dificuldades cotidianas;
- Intersetorialidade das políticas públicas e articulação sob a ótica dos atores da ponta;
- Trocas e apoios informais entre os agentes de base;
- Percepção dos agentes de implementação sobre o PBF e o PO e a condicionalidade educacional;
- Escola e implementação de políticas públicas sociais.

Cada uma dessas dimensões está problematizada nos dois capítulos, próximos, em que o PBF e o PO são analisados separadamente. O Capítulo 5 trata do PBF, ao passo que o Capítulo 6 trata do PO.

## **CAPÍTULO 5**

### **PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: DO OFICIAL AO REAL**

No Capítulo 2 foi feita uma descrição do PBF com base na revisão dos documentos institucionais disponibilizados pelo MDS e da literatura consultada. Neste Capítulo, a discussão aprofundada é realizada sob a perspectiva dos atores de base, tendo como referência as categorias analíticas definidas no Capítulo 4.

### **5.1 Origens do PBF e descentralização das políticas sociais**

Os programas sociais implementados durante o governo Fernando Henrique Cardoso, apesar de se voltarem para o combate à pobreza e a assistência aos mais necessitados, apresentavam diversos problemas de coordenação, de baixa cobertura, de focalização e, mais importante, de base orçamentária.

Entre eles, o PBF, criado em março de 2001, era o que, em sua engenharia, articulava os princípios da renda negativa e do combate à pobreza intergeracional pela frequência escolar, nos moldes dos programas de transferência de renda implementados por diversas cidades brasileiras, como Belo Horizonte. Em tempos de avanço na educação básica, em que o governo federal comemorava a universalização do acesso, o PBF fornecia bolsas para crianças de sete a 14 anos de idade, que deveriam ser cadastradas pelas prefeituras municipais.

Grosso modo, pode-se dizer que o PBF apoiava, com recursos monetários, programas municipais de combate à pobreza que se enquadravam nos princípios citados. Cabia aos municípios, por sua vez, desenvolver ações socioeducativas complementares e monitorar o cumprimento das condicionalidades. Como não contavam com recurso adicional proveniente do governo federal, os municípios brasileiros enfrentavam o dilema da descentralização: eram induzidos a implementar políticas públicas locais, mas não recebiam contrapartida para isso.

Avançando nessa direção, Gomes (2009) afirma que as diversas formas de interação entre as diferentes esferas de governo produziram variados graus de autonomia, destacando a importância das relações intergovernamentais para se compreender a capacidade de controle dos governos centrais. Ainda que não seja um dos aspectos centrais desta pesquisa, é importante destacar a relevância da discussão para o processo de implementação de políticas sociais no Brasil (e, obviamente, do PBF), de modo especial após a Constituição de 1988. Como a Carta consolidou o processo de transição para a democracia, após a ditadura militar,

esperava-se que seus dispositivos proporcionassem aos estados e municípios mais autonomia, o que se materializou pela garantia de repasses orçamentários e da ampliação do papel dos municípios, especialmente quanto à operacionalização das políticas públicas. No caso desses programas, além de não haver repasse adicional de recursos, a coordenação entre os níveis federal e local era ruim, potencializando diversos problemas na implementação.

Pode-se, portanto, supor que tal estratégia tenha produzido desequilíbrio entre os municípios, favorecendo os maiores, mais ricos e de maior capacidade institucional em detrimento dos menores, mais pobres e menos organizados burocraticamente. De acordo com Pierson (1995), esse é um risco clássico na literatura de implementação de políticas sociais em países federativos, especialmente quando há estímulos concretos à descentralização, como no caso do Brasil pós-CF/1988.

Segundo o autor, a existência de múltiplos sistemas decisórios em ambientes federativos contribui para aumento da fragmentação institucional. Em relação às políticas sociais, as iniciativas de políticas tendem a ser muito interdependentes, mas modestamente coordenadas, com três cenários possíveis, que podem ser combinados: competição, projetos independentes com objetivos sobrepostos e cooperação. No caso brasileiro, pode-se afirmar que todas as possibilidades descritas por Pierson (1995) foram identificadas: no nível federal, os programas sociais sobrepunham-se, no nível municipal, governos aderiram ao programa federal, cooperativamente, e, em outros casos, lançaram programas próprios, desvinculados do programa federal, ou continuaram com iniciativas locais, sem vinculação ao governo federal<sup>52</sup>.

Mesmo afirmando que generalizações sobre essas questões devem ser evitadas em função dos diversos tipos de federalismo existentes, Pierson (1995) reconhece que múltiplas jurisdições com autoridade para formular políticas sociais tendem a estimular a inovação e a emulação de políticas. Em outras palavras: ainda que os programas sociais em curso no governo Fernando Henrique Cardoso tenham apresentado diversos problemas na trajetória, pode-se assumir que produziram importante *ethos* na burocracia pública e no espectro político porque foram eles que

---

<sup>52</sup> Belo Horizonte enquadra-se nesta categoria.

forneceram, de alguma forma, os princípios do PBF, no governo de Luis Inácio Lula da Silva (Lula), em 2002.

### 5.1.1 O governo Luís Inácio Lula da Silva e o PBF

A partir de 2003, o governo federal procurou expandir, melhorar e consolidar a rede de proteção social que tinha sido implementada por Fernando Henrique Cardoso. O novo governo buscou articular a política de estabilização econômica com as políticas sociais, colocando a temática da fome e da pobreza como prioritárias na agenda política.

Uma das principais promessas de campanha nas eleições presidenciais de 2002 era o combate à fome e à pobreza. O Programa Fome Zero, inicialmente lançado como o principal eixo de ação nesse campo, foi implantado e coordenado pelo Ministério da Segurança Alimentar. Entretanto, como “não decolou” em função de várias dificuldades na operacionalização, o governo optou pela descontinuidade gradual, concentrando as atenções na articulação e consolidação dos programas existentes, herdados de Fernando Henrique Cardoso. O PBF surgiu nesse contexto, com o objetivo de substituir o combalido Programa Fome Zero e tornar-se o “guarda-chuva” das políticas de assistência no país.

Todas as ações de Assistência Social são coordenadas, desde 2004, pelo MDS, criado nesse governo. Trata-se de ponto importante, especialmente no que diz respeito ao processo de implementação de políticas públicas sob a perspectiva da burocracia estatal: um Ministério assumia, institucionalmente, a função de coordenar, articular e implementar as políticas sociais do país. O MDS surgiu da fusão do Ministério da Segurança Alimentar com o Ministério da Assistência Social. Segundo o ex-ministro do MDS, Patrus Ananias de Souza<sup>53</sup>, mesmo sendo o Ministério mais novo, alguns elementos explicam por que já nasceu grande e com prestígio: tinha como principal missão dar visibilidade às políticas de Assistência Social e mudar o paradigma residual a elas atribuído: contou, desde o início, com servidores públicos concursados redistribuídos de outros ministérios estratégicos, como Educação, Saúde, Planejamento e Trabalho; desde a criação, o orçamento alocado era robusto, bem maior do que o de outros, mais antigos, indicando,

---

<sup>53</sup> Entrevista realizada em 2011.

claramente, o grau de importância que o novo governo conferia às questões sociais; todas as políticas de assistência social existentes migraram para o MDS, aumentando sua capacidade estatal<sup>54</sup>, credenciando-o para conduzir o processo de ampliação da rede de proteção social pelo PNAS; pesquisadores experientes de diversas instituições públicas e privadas foram convidados para compor o núcleo estratégico, criando um insulamento burocrático positivo, com reduzidas pressões por cargos políticos nos diversos escalões, ao contrário do que historicamente se passava em outros órgãos.

Patrus Ananias não foi convidado ao acaso para ocupar o cargo de ministro. Membro-fundador do Partido dos Trabalhadores (PT), foi prefeito de Belo Horizonte de 1993 a 1996, tendo implantado diversas políticas sociais que se tornaram referência para o resto do país, com destaque para o Programa Bolsa Escola (PBE). A cidade acumulava grande *expertise* na área, o que contribuiu para que Ananias fosse escolhido para ocupar esse Ministério, levando consigo diversos profissionais de Minas Gerais, muitos de Belo Horizonte, para compor sua equipe<sup>55</sup>.

O MDS é composto, atualmente, por: Secretaria Extraordinária de Superação de Extrema Pobreza, Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC), Secretaria Executiva (SE), Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), Secretaria Nacional de Segurança Alimentar (SESAN) e Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI). O PBF está vinculado à SENARC, que é a Secretaria mais importante, como pode ser visto no Quadro 5, a seguir.

---

<sup>54</sup> Skocpol (1985, p. 17) define capacidade estatal como a capacidade que o Estado tem de realizar objetivos e ações transformadores envolvendo esferas multisetoriais. Segundo Pierson (1995, p. 449), as capacidades estatais estão associadas aos recursos administrativos e financeiros disponíveis para moldar intervenções de políticas.

<sup>55</sup> Patrus Ananias foi o primeiro prefeito de Belo Horizonte de uma coligação de centro-esquerda, inaugurando ciclo político que se estendeu, com outros prefeitos também desse espectro, por mais de 20 anos. Esse ciclo estendido foi um dos fatores que permitiu que a administração municipal acumulasse considerável experiência na formulação e implementação de políticas sociais inovadoras e progressistas.

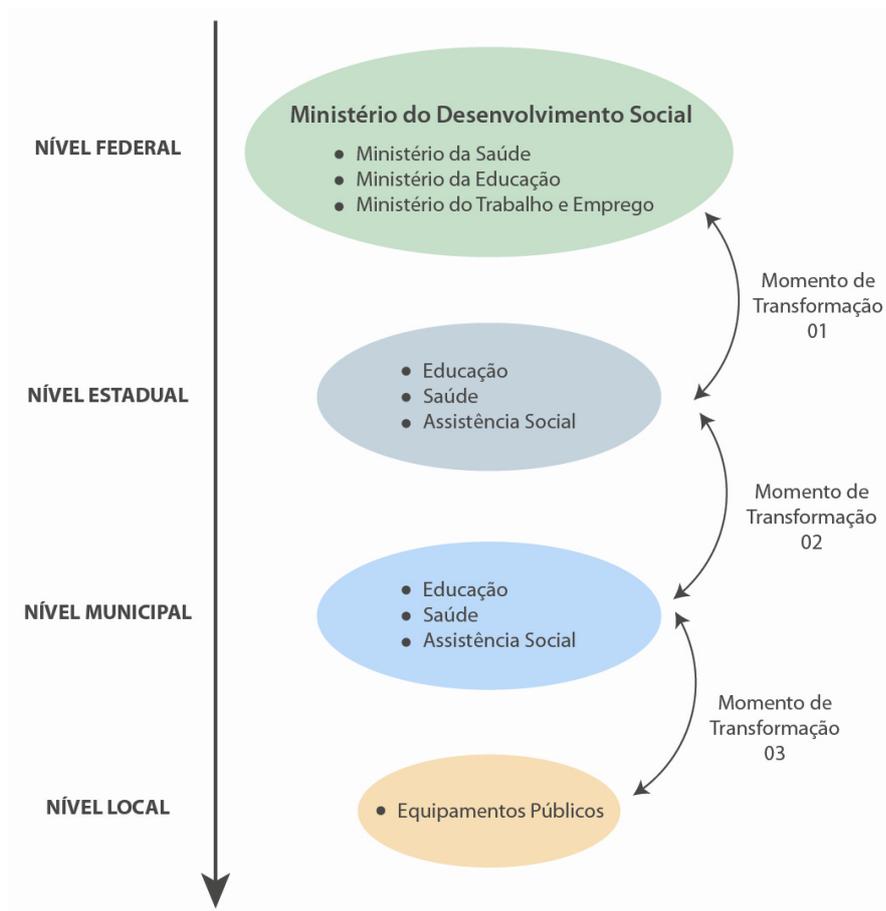
Quadro 5  
Estrutura do Ministério do Desenvolvimento Social (2012)

ÓRGÃO	FUNÇÃO
<b>Secretaria Extraordinária de Superação de Extrema Pobreza</b>	Coordenar das ações e gestão do Plano Brasil sem Miséria; Articular e mobilizar os esforços do governo federal, estados e municípios para a superação da extrema pobreza.
<b>Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SENARC)</b>	Implementar a Política Nacional de Renda de Cidadania, que promove a transferência direta de renda a famílias em situação de pobreza e extrema pobreza em todo o Brasil; Realizar a gestão das principais iniciativas do governo federal para transferência de renda com condicionalidades; Fazer articulação entre ações, políticas e programas de transferência de renda realizados por governo federal, estados, Distrito Federal e municípios, além da sociedade civil.
<b>Secretaria Executiva (SE)</b>	Auxiliar o Gabinete do Ministro na definição das programas e ações das etapas de planejamento e execução às de avaliação e aprimoramento; Supervisionar e coordenar as outras cinco secretarias que compõem o MDS.
<b>Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS)</b>	Responsabilizar-se pela gestão da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), que busca consolidar o direito à assistência social em todo o território nacional; Implementar o Sistema Único de Assistência Social (Suas); Gerir o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), que oferece recursos e financiamentos para serviços, programas e projetos de assistência social em todo o Brasil.
<b>Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN)</b>	Formular e executar a PNSAN, promovendo e coordenando os programas do MDS. (É composta de três Departamentos: Departamento de Fomento à Produção e Estruturação Produtiva, Departamento de Apoio à Aquisição e à Comercialização da Produção Familiar e Departamento de Estruturação e Integração de Sistemas Públicos Agroalimentares.)
<b>Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI)</b>	Responsabilizar-se pelas ações de gestão da informação, monitoramento, avaliação e capacitação das políticas e programas do MDS. (É composta de quatro Departamentos: Departamento de Gestão da Informação, Departamento de Monitoramento, Departamento de Avaliação e Departamento de Formação e Disseminação.)

Fonte: Elaboração própria.

O PBF é um programa centralizado em termos orçamentários e descentralizado no que toca à operação, realçando o dilema do federalismo brasileiro potencializado pela CF/1988. Como envolve diversos órgãos, em níveis distintos de governo, há diversos fluxos entre os setores que promovem alterações no funcionamento e na definição de processos. A Figura 3, a seguir, apresenta as instâncias e áreas envolvidas nos governos federal, estadual e municipais, com ênfase aos momentos de transformação que a política sofre cada vez que uma mudança de nível acontece, até chegar ao nível local.

Figura 3  
Níveis hierárquicos e fluxos de transformação do Programa Bolsa Família



Fonte: Adaptação de Lotta (2010).

Em linhas gerais, como afirma Arretche (2002; 2004; 2009), a descentralização de receitas para estados e municípios não foi acompanhada da distribuição de responsabilidades sobre a formulação de políticas públicas. Pelo contrário, a maioria das decisões sobre as de maior impacto e abrangência em curso no país permaneceram centralizadas no governo federal, ainda que tenham sido implementadas pelos governos municipais:

Os formuladores da Constituição de 1988 combinaram autoridade jurisdicional à União com limitadas oportunidades institucionais de veto aos governos subnacionais. Assim, formularam um desenho de Estado federativo em que os governos subnacionais têm responsabilidade pela execução de políticas públicas, mas autorizaram a União a legislar sobre suas ações. Além disso, formularam regras que permitem que a maioria, nas arenas decisórias centrais, aprove mudanças no *status quo* federativo. Em suma, a CF 1988 não produziu instituições políticas que tornariam o governo central fraco em face dos governos subnacionais (ARRETCHE, 2009, p. 413)

Especificamente em relação ao PBF, há duas visões favoráveis e complementares sobre a questão: descentralização operativa e centralização orçamentária. A primeira considera que, em vista dos objetivos do PBF, os governos locais é que têm melhor condição de identificar e acompanhar as demandas da população mais pobre, elevando os ganhos de eficiência alocativa (Neri, 2003). A segunda, complementar à primeira, ressalta que os municípios devem receber recursos adicionais para que sejam capazes de realizar a operação e o monitoramento do PBF, uma vez que, sem capacidades institucionais locais, há sério risco de perder as principais características deste. É um argumento importante, especialmente porque a literatura sobre federalismo brasileiro considera que a falta de contrapartidas ou incentivos orçamentários aos municípios pode produzir efeitos perversos, induzindo, por exemplo, que apenas as cidades mais ricas, desenvolvidas e organizadas burocraticamente sejam capazes de assumir a implantação de políticas sociais (Silva *et al.*, 2007).

Além de ser o detentor da verba orçamentária do PBF, o Executivo federal é o responsável por diversos processos-chave: definir as famílias beneficiadas, gerenciar estrategicamente as informações contidas no CADU e gerenciar a estrutura de incentivos aos governos locais pelo IGD.

Essa arquitetura permite considerações: ao repassar os recursos diretamente às famílias pelo sistema bancário, o governo federal reduz consideravelmente os custos de operação. Como o dinheiro destinado a essas famílias não passa pelos orçamentos estaduais e municipais, evita-se desperdício, desvios e, conseqüentemente, corrupção. Por outro lado, eleva-se a focalização, a transparência e a prestação de contas, requisitos estratégicos para a implementação de políticas públicas.

Ao mesmo tempo que o governo federal blindava o PBF em relação ao orçamento, impedindo que estados e municípios demandassem fatias, o MDS

delegou às administrações municipais responsabilidades operativas, vinculando as prefeituras ao governo federal. A fim de estimular a gestão local, aumentar os indicadores de eficiência da ponta e reduzir as possibilidades de captura em típica relação agente principal<sup>56</sup>, o MDS passou aos municípios recursos orçamentários, por IGD, que deveriam ser utilizados exclusivamente na operação do PBF. Ao assegurar esses recursos aos municípios, especialmente aos menores e mais pobres, que, em tese, seriam os que mais precisavam de apoio, o governo federal reduziu as possibilidades de desvios de rota que colocassem os objetivos do PBF em xeque.

Essa questão pode ser discutida sob duas perspectivas. A primeira, desenvolvida por Bichir (2011), analisa o processo de implementação no nível local segundo as capacidades institucionais de duas cidades brasileiras, São Paulo e Salvador. A autora analisa como as burocracias municipais estavam organizadas em relação PBF, como as decisões eram tomadas institucionalmente e que reflexos ocorreram. Mas, mesmo reconhecendo a intrínseca relação entre essa dimensão e os agentes públicos da ponta, a autora não concentra neles suas análises. A segunda, complementar à primeira e aprofundada nessa pesquisa, analisa o processo de implementação sob a perspectiva desses agentes. Assim, pode-se afirmar que o PBF, ainda que sua gestão estivesse consideravelmente centralizada no governo federal, apresentava graus de discricionariedade no nível local que não podiam ser desprezados.

De acordo com os gestores entrevistados no MDS, o órgão admitia que conhecia pouco sobre como os municípios e seus agentes de base operavam, especialmente em relação a cadastramento, atualização do CADU, visitas

---

<sup>56</sup> O problema do agente principal refere-se às dificuldades que podem surgir entre os agentes econômicos, por causa da informação assimétrica e incompleta. Assim, quando um principal (que, em tese, está em posição superior) contrata um agente que, em tese, está em posição de dependência ou subordinação, se a quantidade de informação acumulada por este for superior ao estoque do primeiro, pode-se dizer que o principal corre o risco de ser “capturado”, invertendo-se a relação. A Ciência Política observou os problemas inerentes a delegação de autoridade legislativa para agências burocráticas. A aplicação da legislação está aberta à interpretação burocrática, que cria oportunidades e incentivos para o burocrata desviar-se das intenções ou preferências dos legisladores, capturando-os. A mesma situação pode acontecer entre as agências reguladoras e as organizações reguladas, quando as últimas acabam manipulando as primeiras. No caso do PBF, a captura pode acontecer na relação governo federal (principal) X municípios (agentes). A possibilidade de os governos locais não cumprirem com suas obrigações é grande. Por isso, o IGD funciona como uma estratégia para reduzir as possibilidades de captura.

domiciliares e busca ativa<sup>57</sup>. Ainda segundo os entrevistados, a interlocução com os municípios era um dos principais gargalos da operação e, havia, por isso, sistematicamente, considerável atenção do MDS no sentido de aprimorar e estreitar os canais de atendimento aos gestores e agentes locais.

Entretanto os entrevistados afirmaram que diversos fatores inerentes ao processo contribuíam negativamente para que esses objetivos fossem alcançados: (1) o número de servidores no MDS dedicado ao acompanhamento dos municípios era inversamente proporcional às demandas levantadas pelas administrações locais; (2) a velocidade de atendimento, resposta e solução de problemas era baixa em comparação com o volume de solicitações, gerando atrasos que potencializavam a discricionariedade na outra ponta; (3) as capacidades institucionais locais não eram elevadas, isto é, a grande maioria dos municípios não dispunha de servidores qualificados e capacitados para compreender a operação do PBF, aumentando o número de solicitações e gerando retrabalho, erros de inserção nos sistemas e possíveis desvios; (4) como a arquitetura das administrações públicas municipais era distinta, o PBF podia estar vinculado, no nível local, a diferentes secretarias, com diferentes culturas e percepções sobre assistência social, dificultando a articulação com outras políticas sociais que faziam parte do SUAS; (5) questões políticas e partidárias influenciavam a condução do PBF no nível local.

Essas questões são, a meu ver, intrínsecas a um programa dessa natureza, sendo praticamente impossível eliminá-las ou corrigi-las integralmente. Fato é que tanto a centralização orçamentária quanto a gerencial do PBF, no governo federal, não impedem que os mais de 5500 municípios brasileiros desenvolvam suas próprias estratégias e ações. Em estudo publicado pelo MDS em 2010, Tapajós e Quiroga (2010) analisam a implementação do PBF em vários municípios brasileiros. Ao levar em conta as diferenças entre as localidades no Brasil (renda, pobreza, população, condições de trabalho, indicadores de vulnerabilidade e indicadores sociais), a pesquisa revela que há considerável diferença entre os menores e os maiores municípios das regiões Nordeste e Norte e entre os menores dessas regiões e os menores das regiões Sul e Sudeste, evidenciando, nas regiões Norte e

---

<sup>57</sup> Entrevistas realizadas, em agosto de 2013, com gestores do MDS das seguintes secretarias: SAGI e SENARC.

Nordeste, elevada dependência dos recursos federais vinculados ao PBF, maior dificuldade na operacionalização e os piores indicadores de vulnerabilidade social<sup>58</sup>.

Como o PBF aposta na descentralização e no empoderamento dos estados e municípios, o MDS tem incentivado a integração com programas convergentes, financiados por outras esferas de governo. Assim, estados e municípios têm assinado termos de cooperação que estabelecem a pactuação de seus programas com o PBF, o que pode contribuir para o fortalecimento, além de estimular que as políticas sociais oferecidas aos mais pobres se articulem intersetorialmente, dando materialidade às redes de políticas públicas. Nessa direção, o MDS também tem se esforçado para que o PBF se integre ao SUAS, fazendo com que as famílias beneficiárias sejam atendidas pelos outros programas, entre os quais o Centro de Referência em Assistência Social (CRAS), o Centro de Referência Especializados em Assistência Social (CREAS) e o Programa de Atenção Integral à Família (PAIF). Entende-se que as outras políticas que integram o SUAS devem ser ofertadas prioritariamente às famílias do PBF.

### 5.1.2 Ativo político-partidário?

Ao delegar aos municípios a gestão do PBF, o governo divide os ganhos políticos com os gestores locais, contribuindo para a ampliação da base de sustentação político-partidária. É importante destacar que a descentralização da gestão tem produzido efeitos interessantes: nas eleições de 2006 e 2010, coalizões partidárias locais não necessariamente refletiam as alianças nacionais, indicando que os prefeitos, mesmo de partidos que não compunham a base aliada no nível federal, queriam vincular seus governos a ações, à imagem do governo federal. É nessa direção que o PBF revela seu principal ativo político: a capacidade de produzir elevado nível de consenso acerca de determinada política pública, a ponto de praticamente garantir, nas eleições presidenciais de 2006, a continuidade, independentemente do partido vitorioso. Além disso, segundo Bichir (2011), deve-se

---

<sup>58</sup> A pesquisa de Bichir (2011) e a de Tapajós e Quiroga (2010) analisam a implementação no nível local no tocante às capacidades institucionais dos municípios estudados. Não há, nesses referências ao papel desempenhado pelos agentes de base, lacuna que esta pesquisa, ainda que restrita a somente um município brasileiro, pretende preencher.

ao PBF a ampliação da base eleitoral do PT em regiões pobres do país, especialmente no Norte e Nordeste.<sup>59</sup>

Como o presidencialismo brasileiro é fortemente dependente de coalizões, isto é, da capacidade de construir bases de sustentação materializadas por apoio expressivo dos partidos políticos no Legislativo, faz parte da estratégia política dividir os ganhos com esses apoiadores ou não excluí-los do processo. Como, no caso do PBF, estados e municípios não interferem na questão orçamentária, faz sentido empoderá-los na gestão do programa, compartilhando visibilidade e prestígio potencial com o nível local.

É nesse contexto de empoderamento e estreitamento de vínculos entre o governo federal e os municípios, que o IGD se localiza. Conforme o Capítulo 3, esse índice serve como parâmetro para o repasse de recursos federais aos municípios, além de ter se tornado importante mecanismo de coordenação dos papéis dos três níveis da federação no funcionamento do PBF (Bichir, 2011).

Em linhas gerais, quanto maior o IGD mais recursos recebe o município, até o limite máximo definido pelo MDS. Da mesma forma, só há repasse de recursos se o município tiver patamar mínimo. Assim, pelo IGD, o governo federal criou um mecanismo que lhe permite ter certo nível de controle sobre as operações locais vinculadas ao CADU e ao cumprimento das condicionalidades.

No início do PBF, a participação dos estados era incipiente, senão inexistente. De acordo com as entrevistas realizadas com gestores do MDS, o governo, em 2010, percebeu que o esvaziamento da participação dos estados estava trazendo prejuízos, tanto do ponto de vista político quanto do operacional. Na esfera política, o MDS encontrava resistência dos estados para desempenharem o papel de coordenação dos municípios, uma das maneiras encontradas para minimizar os problemas de comunicação e articulação com as esferas locais. Assim sendo, o IGD foi decomposto em IGD-E (estadual) e IGD-M (municipal), de modo que os estados também passaram a receber do MDS recursos que podiam ser aplicados em atividades afins à operação do PBF.

Obviamente, segundo os entrevistados, os problemas de coordenação com os estados não foram completamente eliminados, mas novo canal de interlocução foi aberto, trazendo os governos estaduais para a arena decisória. As questões

---

<sup>59</sup> Para análise mais aprofundada do governo Lula e seus ativos políticos, o livro de André Singer “Os sentidos do Lulismo” (2012) oferece contribuições importantes.

partidárias ainda eram entraves importantes, apesar de não haver, segundo os entrevistados, um padrão de sabotagem ou adesão, muito provavelmente em função dos ganhos políticos que os governadores também tinham interesse em represar<sup>60</sup>.

Assim, percebe-se que, com a grande capilaridade presente em todos os municípios brasileiros, a crescente capacidade de articulação do PBF com o SUAS, o impacto real das transferências monetárias na vida das famílias e o IGD, o governo federal conseguiu transformar o PBF em grande ativo eleitoral, tendo considerável peso na reeleição de Lula em 2006 e na eleição de Dilma Rousseff em 2010. Pereira *et al.* (2011) afirmam que, enquanto, nas eleições de 2002, Lula apresentou votação mais expressiva nas regiões mais desenvolvidas e urbanizadas, com maior nível de renda e escolaridade, foram as regiões menos desenvolvidas e mais dependentes do Estado, em 2006, que representaram maior força eleitoral.

Na análise das eleições presidenciais de 2010, Kerbauy (2011) aponta que a campanha eleitoral esteve profundamente ligada à expansão da cobertura dos programas de transferência de renda e ampliação do consumo, incentivando a discussão sobre o papel na decisão do voto. A própria rapidez da evolução da cobertura do PBF comprova a tese. Por tornar-se, rapidamente, o principal programa de transferência de renda do país, cobrindo 100% dos municípios brasileiros em 2013, é impossível desconsiderar seu potencial político.

Como vai ser analisado, é interessante perceber como as estratégias políticas adotadas pelo governo brasileiro diferiam das adotadas pelo governo mexicano, ainda que os objetivos fossem, em princípio, os mesmos. Como os sistemas políticos, o arranjo federativo, o presidencialismo e os itinerários políticos e econômicos eram distintos no México, é possível afirmar que esses aspectos explicam grande parte das estratégias adotadas: centralização orçamentária e descentralização operativa no Brasil e centralização orçamentária e operativa no México.

---

<sup>60</sup> Segundo os entrevistados, Minas Gerais, apesar de governado pelo PSDB durante os dois mandatos do presidente Lula (PT) e o primeiro mandato da presidente Dilma Rousseff (PT), tem relação cooperativa com o MDS, no que diz respeito ao seu papel de coordenação.

### 5.1.3 Implementação no nível municipal e agentes públicos de base

Conforme foi dito, cabe ao município assumir a operacionalização do PBF. Apesar de o MDS recomendar que a área da assistência social tenha a coordenação local, não há instrução que defina, especificamente, o órgão que deve ser o responsável institucional. Assim, diversos são os desenhos possíveis: há municípios em que está vinculado ao Gabinete do Prefeito ou à Secretaria de Educação, à Secretaria de Saúde, à Secretaria de Assistência Social, à Secretaria de Emprego ou à Secretaria de Administração, dependendo do desenho burocrático existente.

Como os arranjos administrativos são diferentes entre os estados e entre os municípios, as combinações na burocracia pública são múltiplas. Nessa lógica, o PBF passa por uma cadeia de atores e instâncias que produz transformações em seu curso de ação, construindo, em cada nível administrativo, múltiplos contextos institucionais de implementação.

Diferentemente do México, cuja coordenação estava sob a responsabilidade do SEDESOL também nos estados e municípios, reduzindo os custos de transação e as assimetrias operativas, mas restringindo as possibilidades de aprendizagem no nível local, o desenho brasileiro caminhava na direção oposta, ampliando essas diferenças e potencializando a emergência de novas e melhores práticas, mas também preservando experiências conservadoras, populistas, clientelistas e ineficientes.

Conforme foi visto no Capítulo 3, cabia aos municípios inserir os dados das famílias elegíveis no sistema, para que o MDS definisse as beneficiadas. Ao delegar ao município essa prerrogativa, o governo federal corria risco de ampliar a possibilidade de fraudes e de uso político-eleitoral, contribuindo para vazamentos: pessoas que não deveriam ser atendidas eram contempladas e vice-versa.<sup>61</sup> Ainda que as pesquisas de Soares (2006); Soares e Sátyro (2009) e Barros (2007) indiquem que o PBF tem percentuais elevados de *targetting*, isto é, de que a população-alvo coberta seja grande, essa é uma questão importante, especialmente por causa das constantes denúncias feitas pela mídia.

---

<sup>61</sup> Ao contrário do que é geralmente comentado pelas pessoas ou veiculado pela mídia, o município não é o responsável pela escolha das famílias que serão beneficiadas, cabendo-lhe apenas alimentar os dados de famílias elegíveis no cadastro único. Essa atribuição é do MDS. Entretanto, se os dados inseridos no sistema forem falsos, é possível que haja um viés na escolha de beneficiários, abrindo-se uma janela para fraudes ou ações oportunistas.

De acordo com o MDS, os processos de recertificação existem para que as fraudes sejam descobertas, inibidas e corrigidas, além de permitir que os dados das famílias sejam atualizados. Como os governos municipais também são responsáveis pelo acompanhamento das condicionalidades junto às famílias e devem alimentar o sistema com informações sobre elas, espera-se que o CADU cruze os dados e revele eventuais desvios.

Supõe-se que municípios maiores, institucionalmente mais organizados e/ou burocraticamente mais fortalecidos, tenham menos chances de reproduzir esses padrões, ao passo que o contrário pode se passar nos municípios menores. Como estes são a maioria absoluta no Brasil, a questão do desenho local e, conseqüentemente, dos agentes implementadores torna-se crucial para explicar por que os caminhos podem ser tão diferentes.

Em relação aos agentes públicos que têm relação direta com o PBF, as entrevistas indicam que, no Brasil, os profissionais ligados à Assistência Social eram os que, na ponta, exerciam as funções de coordenação, execução, monitoramento e acompanhamento, articulando os demais atores nas áreas de educação e saúde que operavam no mesmo nível/território. Como a interlocução local com as Secretarias vinculadas PBF podia variar entre os municípios, supõe-se que a cooperação dos agentes públicos dos setores de saúde e educação refletia esse cenário.

#### 5.1.4 Federalismo brasileiro e implementação de políticas públicas

O PBF evidencia uma dimensão que é fruto da Constituição de 1988: o binômio centralismo orçamentário X descentralização operativa. Como o governo federal tem, cada vez mais, delegado a estados e, sobretudo, a municípios a responsabilidade operativa, as unidades subnacionais têm, em certa medida, convivido com novos desafios que exigem das estruturas administrativas contrapartidas objetivas.

De acordo com Porras (2012), essas mudanças têm produzido tensões no nível local, não só do ponto de vista organizacional, mas também do ponto de vista do choque da racionalidade na qual operam as diferentes agências governamentais. O autor (2012) afirma que as conseqüências do incremento da complexidade em

torno da ação pública têm sido a transformação nos governos locais, passando de estruturas passivas, assentadas em estruturas hierárquicas e inflexíveis, ao protagonismo, com instâncias de participação mais horizontais e esferas de decisão menos engessadas, e ampliando a participação de atores locais, conselhos, ONGs, sociedade civil, associações de moradores, entre outros. Portanto o tipo de governança tem se alterado (2012):

De esta forma, el espacio local, entendido como um entramado de actores y de recursos, puede convertirse em um espacio de acción pública, em tanto experiencia particular y no replicable, en la medida que se potencien sus capacidades y recursos y se logre uma mejor articulación entre los sectores e instituciones que dinamizan la vida de la comunidad. En un marco de globalización, revolución de las tecnologías, pluralidad y alternância política, la acción pública local constituye el escalón inicial para avanzar hacia una estrategia sostenida de solución de los problemas públicos (p. 41).

Para o autor, a governança, em um espaço, está estreitamente vinculada às relações que se definem e se conformam com base na deliberação, no consenso e na aprendizagem coletiva dos atores, com lógicas diferentes de ação, recursos e desacordos. Diz Porras (2012):

La gobernanza local conforma así um tipo particular de acción colectiva cuyo eje está centrado en la construcción de nuevas formas de acción pública y articulación más participativas y cooperativas entre los distintos actores e instancias institucionales, tanto formales como informales. Estas formas innovadoras de gobierno, gestión participativa y toma de decisiones em el espacio local, establecen um sistema complejo de relaciones e interacciones entre las agencias gubernamentales, la sociedad y el mercado, cuyo resultado en términos de solución de los problemas públicos dependerá de cómo se distribuya el poder entre esos actores (p. 143).

Os governos têm, portanto, tipos diferentes de governança, fruto da combinação de duas dimensões: o grau de responsabilidade do governo local no processo de elaboração de políticas públicas e a capacidade de participação dos atores locais no processo. Quatro tipos de governança são obtidos pela combinação desses dois tipos, conforme apresenta a Figura 4.

Figura 4  
Tipos de Governança



Fonte: Porras (2012).

A governança hierárquica é marcada por interação rígida, vertical e individual entre as agências governamentais e os cidadãos. Poucos são os espaços de política pública e social e, quando existem, muitas vezes servem como mecanismo de legitimação de decisões tomadas ou de comunicação das ações de governo.

A governança descentralizada caracteriza-se pela baixa responsabilidade da administração local e pela baixa participação cidadã, refletindo o centralismo do governo federal na gestão das políticas públicas. Ao município competem atribuições administrativas, com baixa capacidade decisória.

A governança cooperativa conta com alta participação dos atores locais, mas com baixa responsabilização do governo municipal. Segundo Porras (2012), esse arranjo se caracteriza por uma estrutura horizontal: “los actores involucrados cooperan y se coordinan sin el predominio de um actor central o dominante” (p. 146). Assim, o governo local expande a agenda pública, gerando novos espaços de atividade que não necessariamente são (ou serão) reconhecidos pela normatividade ou por suas instituições. Essas arenas de participação conseguem, por pressão de grupos interessados, encaminhar questões de agenda, dando materialidade às demandas.

A governança social é o estilo de governo que se caracteriza pela grande capacidade deliberativa, tanto do governo local quanto dos cidadãos e dos grupos de interesse. Explica Porras (2012):

El carácter de autogestión local es relevante en el contexto de este tipo de gobernanza. Los actores sociales solo ven lo que pueden interpretar desde su punto de vista, incluidos los factores del entorno. Eso también se aplica a las interacciones que establece con otros sistemas, las cualidades “objetivas” de los actos del gobierno no son de vital importancia; su único efecto puede ser el “significado” que los propios actores le atribuyan. Si este significado encaja con lo que es el gobierno, puede producir efectos; de lo contrario, puede ser ignorado, por limitado o exagerado. Los sistemas autoorganizados solo pueden ser gobernados por sus modelos internos y autorreferenciados de organización y operación (p. 147).

No que se refere a Belo Horizonte, a tipologia apresentada por Porras (2012) sugere um estilo de governança que orbita entre a social e a cooperativa, muito em função dos esforços dos sucessivos governos locais para promover a horizontalização das esferas de deliberação por conselhos, orçamento participativo, fóruns regionais e setoriais e parcerias com a sociedade civil organizada. Em outras palavras: a experiência local sugere que a possibilidade de se institucionalizarem práticas de governança horizontais está diretamente relacionada à maneira pela qual diferentes arranjos podem contrapor-se ou neutralizar a tendência de que os diversos agentes políticos sejam politicamente capturados.

Pode-se dizer que esse efeito neutralizador tem a ver com a geração de capital social ou, mais especificamente, com a instauração de práticas e estruturas horizontais que reduzem o impacto de relações assimétricas extremamente desiguais. As práticas e estruturas podem consistir no reforço de vínculos associativos oriundos da mobilização coletiva no âmbito local ou mesmo de estruturas representativas capazes de propiciar controle das relações de troca entre os atores envolvidos. Isso se expressa não só no conjunto de mobilizações coletivas, mas também nos efetivos graus de descentralização que se verificam na cidade, de acordo com os estudos de Carneiro e Costa (2004) e Avritzer (2002).

## 5.2 Conhecendo a operação: o desenho do PBF em Belo Horizonte

Como foi dito, Belo Horizonte é considerada referência na gestão de políticas sociais porque tem avançado no modelo de redes de proteção social, acumulando *expertise* que tem sido compartilhada com outros estados e municípios, além do próprio governo federal. Desde 1994, é governada por coalizões de centro-esquerda, dando às políticas sociais certo padrão de linearidade e consistência, o que permitiu à administração municipal desenvolver certo *know-how* no acompanhamento das famílias.

Com o lançamento do PBF, a Prefeitura de Belo Horizonte decidiu aderir ao consorciamento, pactuado com o MDS, de modo que o programa local complementava o valor pago pelo programa federal. De acordo com uma das gestoras da SMED, por exemplo, determinada família beneficiada pelo PBF no município, recebendo cem reais (R\$ 100,00), recebia da Prefeitura de Belo Horizonte mais sessenta e oito reais (R\$68,00) para completar a renda. Quando a família ultrapassava o valor de cento e sessenta e oito reais (R\$168,00), teto do programa municipal, deixava de receber a bolsa local e ficava apenas com a federal. Com isso, desde 2008, não se incluíam famílias no PBE.

Assim, o município entendeu que, sendo o PBF um programa nacional, a adesão era importante para garantir o alinhamento político e ampliar a base das famílias atendidas. Além desses argumentos, havia outro: o programa federal permitia à Prefeitura de Belo Horizonte realocar recursos próprios que deveriam ser investidos na educação infantil, uma das demandas consideradas prioritárias pela SMED, conforme este depoimento:

*Gestora: Foi uma decisão política. Hoje, com o Bolsa-Família, um programa tão bem sucedido, tem-se ampliado não só o número de famílias, mas também o valor. Belo Horizonte viu que a educação não deveria repassar verba, renda. Porque, inclusive é uma verba da educação. O Bolsa-Escola é verba da educação. A educação tem que cumprir o papel que é dela, Nós estamos ainda com uma dívida histórico-social enorme com a educação infantil. Nós temos ainda muita criança na cidade para incluir. E muita criança ainda pra incluir na escola integrada, que é o tempo integral de nove horas. Então, esse é o foco da educação.*

O PBF estava abrigado na Secretaria Municipal de Política Social (SMPS). Segundo uma das entrevistadas, de posição intermediária, diversas eram as

dificuldades de interlocução e operação enfrentadas, especialmente no monitoramento das condicionalidades e na concretização da rede de proteção social que, no nível central, envolvia a Secretaria Municipal de Saúde, a Secretaria Municipal de Educação e a Secretaria Municipal de Assistência Social<sup>62</sup>.

Como a SMAS era considerada uma “supersecretaria”, havia dificuldades também nesse campo, provavelmente em função de entendimentos distintos em relação à condução do PBF, levando-se em conta os avanços da área após o fortalecimento do SUAS.

A gestão do PBF era realizada em três níveis hierárquicos, com a participação dos setores envolvidos em cada um, horizontalmente. No nível central, a Câmara Intersetorial de Política Social (CIPS), composta pelo secretário de cada uma das áreas envolvidas e pelo subsecretário de cada regional administrativa. Algumas políticas, como o PBF, tinha grupos temáticos na CIPS. Participavam do Grupo Temático GT PBF representantes, no nível estratégico, da Secretaria Municipal de Educação, da Secretaria Municipal de Saúde e da Secretaria Municipal de Assistência Social.

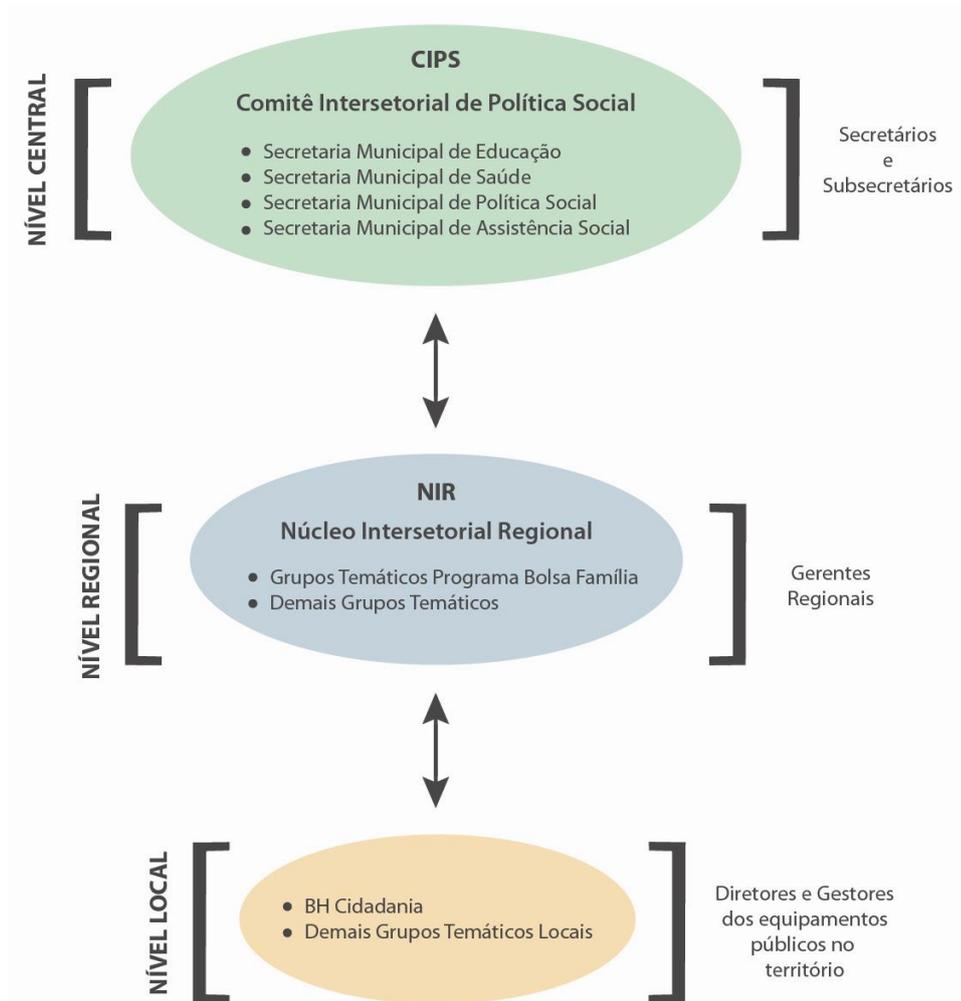
No segundo nível, estava o Núcleo Intersetorial Regional (NIR), que reunia os gerentes regionais de cada uma das Secretarias. Cada uma das nove regionais administrativas tinha seu NIR. O PBF era, assim, um dos programas que integram a agenda de acompanhamento do NIR.

No nível local, a articulação era feita pelos Grupos Temáticos Locais, formados pelos gerentes ou diretores dos equipamentos públicos do território (centros de saúde, CRAS, escolas, centros comunitários). A Figura 5 apresenta essa estrutura de governança.

---

<sup>62</sup> A Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS) está no organograma da Secretaria Municipal de Políticas Sociais.

Figura 5  
Estrutura de Governança das Políticas Sociais de Belo Horizonte (2013)



Fonte: Elaboração própria.

Além de dificuldades de articulação, compreensíveis porque a cultura de redes de políticas intersetoriais ainda era frágil no Brasil, questões referentes ao monitoramento da condicionalidade educacional pareciam tornar a implementação mais complexa, tensionando a relação entre as áreas.

Como Belo Horizonte tinha um programa municipal de transferência de renda anterior ao programa federal e vinculado à SMED, o controle e o monitoramento da frequência eram de responsabilidade de uma gerência que, segundo uma gestora entrevistada, tinha como parte da rotina do PEBE acompanhar as famílias beneficiárias, razão pela qual diversos foram os instrumentos desenvolvidos para

essa finalidade, que também serviram de referência para o PBF no início de sua implementação.

Assim ainda segundo a entrevistada, além de pagar o PBE para as três mil famílias, uma gerência de terceiro nível era responsável pelo processamento do pagamento, pela folha de pagamento, pelas sanções e pelas avaliações. Esse setor também tinha a atribuição de apurar a frequência escolar e alimentar os registros do MDS, além de acompanhar as famílias dos alunos infrequentes, com prioridade para as beneficiárias.

Com a criação do PBF, por causa do *know-how* adquirido com PBE, a gerência passou a acumular esses procedimentos para o programa federal, incluindo as escolas da rede estadual e filantrópico-particulares. De acordo com a gestora entrevistada, foi decidido, desde 2009, que esse setor não apenas acompanharia a frequência dos beneficiários, mas de todos os alunos da rede municipal. Em outras palavras: a metodologia utilizada para os beneficiários era aplicada para os que não recebiam bolsa. Inicialmente, foi feito um levantamento pelo Sistema de Gestão Escolar (SGE) para detectar os alunos infrequentes. Feito isso, procurou-se compreender o perfil desses alunos. Dependendo da situação, havia uma rotina de visitas domiciliares.

O primeiro ponto de tensionamento estava no controle das condicionalidades educacionais das escolas estaduais. De acordo com essa gestora, vinha sendo feita pressão para que a SMED se concentrasse nos alunos de sua rede, repassando a atribuição para as áreas de assistência no estado e no município<sup>63</sup>.

O controle da frequência era um processo repleto de procedimentos burocráticos, que geravam desdobramentos importantes. Em linhas gerais, cabia à escola apurar a frequência e alimentar o SGE, vinculado ao Ministério da Educação (MEC). Com base nesse sistema, o MDS levantava o número de famílias que estavam em situação irregular na condicionalidade educação. Feito isso, cada município recebia uma relação dos beneficiários que deviam justificar ausência. Paralelamente a isso, cada família recebia uma notificação do MDS, devendo, então, apresentar recurso, processo no qual indicavam os motivos pelos quais seus filhos tiveram, nesse período, faltas acima do limite permitido. Os recursos eram

---

<sup>63</sup> Conforme a Seção 5.1, essas tensões podiam ter relação com a baixa inserção dos governos estaduais no processo, o que, obviamente, contribuiu para a omissão desses órgãos. A criação do IGD-E teve, entre seus objetivos, estreitar a cooperação entre as áreas, nos níveis estadual e municipal.

analisados pelos setores municipais designados e o resultado era inserido no CADU, regularizando a pendência. Conforme a situação, a família era suspensa, desligada, mantida em observação ou liberada.

Em Belo Horizonte, a Gerência Família Escola era responsável pela gestão do processo. Cabia ao setor coordenar as ações em cada uma das regionais administrativas da Prefeitura, além de articular o processamento dos recursos nos CRAS. Apesar de ser centralizado o processo nessa Gerência, a responsabilidade pelo julgamento dos recursos cabia aos CRAS (ou às Regionais Administrativas, caso o território não tivesse nenhuma dessas unidades). Em outras palavras: a escola não era responsável pelo deferimento, ou não, das justificativas.

Como o CRAS não fazia parte da estrutura organizacional da SMED, estando, no nível municipal, vinculado à SMPS, o processamento dos recursos provocava tensão entre essas Secretarias e os setores diretamente envolvidos em cada uma delas. Como essa era uma das rotinas administrativas que mais consumiam tempo de trabalho das equipes, geralmente pequenas e com número insuficiente de servidores, havia um jogo de “empurra-empurra” entre as áreas. Em relação à educação, a gerência responsável defendia que seu foco devia ser o acompanhamento qualitativo da família, ao passo que as rotinas administrativas deveriam ser atribuição das áreas diretamente ligadas ao PBF, na assistência social.

*Gestora: A gente tem discutido muito nesse último ano, desde agosto do ano passado [2011]. Durante muitos anos [a Gerência] fez um papel que é da Assistência Social fazer. A gente fez, por exemplo, essa coisa dos recursos. As famílias têm direito de entrar com o recurso quando são notificadas pelo MDS, é a Educação que fazia todos esses recursos com a família. Isso não é papel da escola. A partir de 2009, a gente começou a dividir esses recursos: “tá, nós vamos fazer, mas o Bolsa Família tem que fazer e a assistência também tem que fazer”. Pelo menos nós dividimos, porque é muito recurso. E hoje, de um ano para cá, a gente tem discutido que nós não temos que fazer recurso nenhum, o recurso é uma questão administrativa do Bolsa-Família. Nós temos que acompanhar essa família, que é menino infrequente, nós temos que ver essa questão da infrequência e fazer os encaminhamentos pedagógicos dessa frequência. Tem casos que a gente tem que trocar de turma, tem casos que a gente tem que trocar de turno, tem casos que a gente tem até que trocar de escola. São questões nossas da educação. Tem muitos casos que as crianças vão para a escola, mas não ficam dentro de sala de aula. Isso é um problema nosso. Então, essa é a parte que nos cabe. Agora, fazer o recurso, que é um instrumento administrativo do programa Bolsa-Família, é lá no Bolsa-Família [referindo-se a SMPS]. Então, é uma conversa que a gente está travando...*

Em função da elevada capacidade institucional e da *expertise* acumulada, a SMED, desde 2009, esforçava-se para que suas ações se voltassem para a família, entendendo que esse era o elo fundamental para que as políticas educacionais do município fossem mais eficazes e mais visíveis. Assim, a SMED realizava, anualmente, três fóruns Família Escola, arenas de participação em que as famílias podiam estar reunidas para debater, de forma ampliada, as questões direta e indiretamente ligadas à Educação.

Para que os fóruns acontecessem, mobilizava-se um número determinado de participantes por escola, pagava-se o deslocamento dessas famílias e organizavam-se oficinas para as crianças pequenas e para as crianças acima de seis anos, de modo que não houvesse impedimentos para participar. Nessas oportunidades, as discussões concentravam-se em questões educacionais: educação infantil, escola integrada, avaliações na rede municipal, etc. De acordo com uma das gestoras entrevistadas, esses espaços eram arenas importantes porque estimulavam o debate, aproximavam o cidadão do poder público e potencializavam mudanças nos desenhos das políticas.

*Gestora: (...) é que ali reivindicam, ali elas reclamam, ali elas elogiam, colocam suas questões. E a nossa ouvidoria tá sempre presente nesse fórum, gerente, para responder qualquer questão em relação a regional que venha aparecer. A família que não vai ao microfone, ela pode escrever, a ouvidoria tem dez dias pra responder para essa família. É um processo interessante de diálogo com essa família. Algumas questões da política educacional de Belo Horizonte partiram das questões colocadas pela família como, por exemplo, o boletim escolar, que não existia, passou a existir a partir de uma demanda do fórum.*

Ainda que essa fosse uma iniciativa local, não realizada apenas para famílias beneficiadas pelo PBF, o fórum trazia consigo duas questões importantes: fazer com que as famílias que recebiam o benefício ficassem mais comprometidas com o cumprimento de suas condicionalidades e criar mecanismos que aproximassem as famílias do Estado e, conseqüentemente, as fizessem conhecer outras políticas sociais e ter acesso a elas.

Como não tinham que movimentar-se em direção ao Estado, essas famílias aguardavam, às vezes passivamente, alguma iniciativa das administrações locais. Nesse sentido, o desenho do PBF era dependente do envolvimento dos diversos setores, equipamentos e atores no nível local. Uma vez que as escolas, os CRAS e os centros de saúde eram os espaços institucionalmente vinculados às famílias

pelas condicionalidades, esperava-se que desenvolvessem estratégias de ação para criar algum tipo de movimento ou aproximação, o que, segundo uma das assistentes sociais entrevistadas, não acontecia necessariamente.

*Assistente social CRAS A: Eu acho que a família já está tão acostumada, tipo assim “ah, aquela mesma conversa, aquela mesma lengalenga de sempre, não vou lá não. O quê eu vou fazer lá?”.*

Essa tem sido, a meu ver, uma das lacunas do PBF, pois não há, nos documentos oficiais disponíveis, regra que vincule as famílias por condicionalidades. Em suma, as famílias (representadas por titulares) não tinham incentivos reais para construir vínculos mais estreitos com o Estado, o que podia comprometer a acumulação de capital social que o PBF pretendia proporcionar às famílias. Nessa direção, a baixa identificação desses sujeitos com os espaços públicos e suas funções, no nível local, também podia explicar a falta de uma cultura de vinculação das famílias ao PBF pelos titulares. Assim, percebe-se que o papel dos agentes públicos que estavam na linha de frente era fundamental para criar canais efetivos de comunicação e interação com essas famílias. Portanto a metodologia utilizada foi fator decisivo, uma vez que abordagens meramente burocráticas ou massificadas podiam comprometer estratégias, reforçando a indiferença dos sujeitos.

As entrevistas realizadas com os gestores, em Belo Horizonte, indicam que a cidade estava tentando, com dificuldade, preencher essa lacuna. Segundo uma das entrevistadas, havia um esforço para que as famílias atendidas soubessem quais eram as políticas sociais que o município e o governo federal ofereciam, com os CRAS.

No campo da educação, as escolas estavam tentando aproximar-se dessas famílias, inserindo-as em discussões e em rotinas. Os profissionais da escola realizavam reuniões para apresentar o Projeto Pedagógico e o Regimento, a fim de criar canais de diálogo e estimular a responsabilidade dos pais e o interesse pelo desempenho de suas crianças e jovens. Além disso, desejavam que os pais conhecessem os projetos e programas educacionais desenvolvidos pela SMED.

*Diretora escola B: (...) ela precisa saber que tem educação de jovens e adultos. E tem direito a freqüentar essa educação de jovens e adultos. Como é que isso funciona? Quem que pode freqüentar? Onde? Quais são os endereços? Que a gente tem endereço nessa cidade inteira de turmas de jovens e adultos. Às vezes as pessoas não sabem que têm esse direito e nem sabem que existe isso.*

Cabe perguntar: Os outros municípios têm caminhado nessa direção? Apesar de sugerir a pesquisa de Bichir (2011) que há outras iniciativas em duas cidades grandes (São Paulo e Salvador), a possibilidade de não haver acompanhamento sistemático das famílias em municípios pequenos, mais limitados em termos de recursos e capacidades institucionais, é real.

### **5.3 O desenho do PBF na perspectiva dos agentes públicos de base e desafios, dilemas e dificuldades enfrentadas**

Conforme foi apresentado no Capítulo 2, uma das principais características dos agentes públicos que estão no nível local é a elevada discricionariedade. De acordo com Lipsky (1980), as rotinas desenvolvidas e os procedimentos definidos para lidar com especificidades, surpresas, imprevistos e pressões do trabalho acabam conformando a política, tornando-a efetivamente a política implementada.

Em outras palavras: como a discricionariedade desses atores é elevada, conforme Lipsky, eles têm grande capacidade decisória. As entrevistas realizadas com esses atores evidenciam a afirmação. Embora os agentes públicos que estão na ponta ocupem posições hierárquicas inferiores no fluxo de implementação, a proximidade com os cidadãos/beneficiários potencializa o espectro de decisões.

De modo geral, percebeu-se que o desenho do PBF continha brechas ou instruções vagas, o que permitia ou potencializava interpretação. Além disso, a falta ou impossibilidade de controle administrativo e/ou de observação ou acompanhamento sistemático do trabalho desses agentes contribuía para o empoderamento. Os agentes públicos de base observados desenvolviam ou acumulavam *expertise* ao longo do tempo, ajustando-se às rotinas existentes e/ou desenvolvendo estratégias de atuação a fim de melhor desempenhar o trabalho ou driblar constrangimentos impostos pelas instituições às quais estavam submetidos. Portanto o capital relacional acumulado por esses atores era uma variável importante para explicar como a discricionariedade era exercida, especialmente em vista das redes de interação.

É claro que quando as políticas públicas são desenhadas, não estão acompanhadas de sofisticados e detalhados manuais que contêm todos os

procedimentos que devem ser seguidos pelos agentes, ao implementá-las. Mesmo que isso fosse possível, as contribuições de Lipsky (1980) e Wilson (1989) mostram que esses constrangimentos não seriam capazes de eliminar todas as brechas e anular a discricionariedade, porque os burocratas não são sujeitos neutros, sem racionalidade própria. Pelo contrário, interpretam regras e, portanto, tomam decisões.

As entrevistas com esses sujeitos mostram que o PBF continha instruções vagas, que os agentes tinham dificuldade para compreendê-las e/ou que desconheciam suas regras porque não foram adequada e suficientemente treinados. Sabe-se que todas essas evidências são reais, próprias de qualquer ambiente organizacional. O ambiente informal e a capacidade cognitiva dos sujeitos influenciam o funcionamento das organizações, tanto as públicas quanto as privadas.

Também o desconhecimento das regras é uma questão real, especialmente em vista da dinâmica das organizações: funcionários são remanejados de setor sem aviso prévio, novos funcionários chegam, outros se aposentam ou se afastam por motivo de doença, entre outros cenários. É impossível treinar ou dar informações oficiais continuamente. As organizações não podem parar.

Sendo assim, os agentes públicos de implementação combinam diversas estratégias para que suas tarefas sejam cumpridas. Nas entrevistas realizadas, constata-se que, ao tomar decisões, criam regras<sup>64</sup>.

---

<sup>64</sup> A fim de reforçar as análises sobre determinado tema, são apresentados excertos (E) ao longo deste Capítulo. Quando for apresentado mais de um, a indicação E1, E2, etc. é utilizada para separar as transcrições, no mesmo tópico.

**[E1]**

*Coordenadora do CRAS A: São cinco sanções. A advertência não gera nada para a família, ela geralmente recebe uma cartinha do governo federal, falando que houve um descumprimento por frequência e ela está sendo advertida. Depois a família tem o benefício bloqueado, aí ela começa a achar estranho. Então ela se movimenta. Aí vem a segunda suspensão e o cancelamento. Quando a gente recebe a listagem que vem com 80 a 200 famílias, acontece de alguns meses vir mais de 300, a gente filtra. Primeiro a gente filtra as famílias que o CRAS conhece, porque a gente tá nesse território há muito tempo e tem algumas famílias que o CRAS conhece e algumas famílias que o CRAS acompanha. Então a gente separa as famílias que o CRAS acompanha e verifica se elas estão em descumprimento. Depois a gente verifica aquelas que estão cadastradas no CRAS para alertá-las para que elas venham ao CRAS. E depois a gente dispara as cartas. Mas a gente dispara as cartas priorizando as famílias que estão no cancelamento. E o que é um desafio para nós porque nesse universo de 150 famílias, a gente não consegue fazer uma leitura de quais são as famílias mais vulneráveis.*

**[E2]**

*Coordenadora do CRAS B: Eles têm autonomia [referindo-se à sua equipe de trabalho], com certeza, no processo de identificar uma família como vulnerável ou não, ou de acompanhar ou não, ou quando chegar determinado curso se eles devem encaminhar essa família ou não.*

**[E3]**

*Assistente social CRAS B: (...) claro que existe uma preocupação da equipe como um todo de fazer com que as famílias não se tornem invisíveis. Porque na rotina nós somos engolidos.*

Há relatos que indicam que os agentes de base tomavam decisões em consonância com aquilo em que acreditavam, com seus valores e crenças, ultrapassando limites muitas vezes impostos pela falta de recursos. Assim, uma assistente social usava seu veículo particular para resolver algum problema porque o CRAS não contava com carro próprio.

**[E1]**

*Coordenadora do CRAS B: (...) pegam o carro e levam. Regional tem carro? Ah, não tem carro e não é para eles. Pega o carro pessoal e leva. Tem um idoso do grupo da terceira idade que não consegue se locomover, não tem ninguém da família para levar, pega o carro e leva. E depois devolve. Ou uma idosa que está com dificuldade de olhar coisas do INSS e não entende nada, você pega lá vai e leva.*

**[E2]**

*Pesquisador: Como é que vocês fazem a suspensão do benefício?*

*Coordenadora do CRAS B: A gente não chega a cancelar o benefício. A gente não chega a cancelar de jeito nenhum, de forma alguma.*

*Pesquisador: Por quê?*

*Coordenadora do CRAS B: Porque a gente acredita que, para a família, por mais que seja, 32 reais, por mais que seja 54 reais, ajuda em alguma coisa. Então a gente não chega a cancelar por causa disso.*

Ainda nessa dimensão, uma das assistentes sociais entrevistadas falou sobre o dilema gerado pelo uso da discricionariedade entre os profissionais do CRAS, uma das questões apontadas por Lipsky. Independentemente da complexidade do que deliberavam, suas decisões tinham implicações diretas na vida das pessoas que eram por elas atendidas.

Cita-se, como exemplo, a situação em que cada um dos agentes públicos devia decidir se o requerente satisfazia, ou não, os requisitos definidos para receber a cesta básica. O comportamento desses sujeitos produzia distorções quando o poder a eles conferido era exercido. Cada um decidia e usava tacitamente o poder que tinha. Nesse caso, percebe-se que não havia regra oficial ou institucionalmente definida. Pelo contrário, o bom senso era o critério que orientava a ação, ampliando a subjetividade do processo.

*Coordenadora do CRAS B: A cesta-básica é um nó. Porque você avaliando, a cesta-básica é uma relação de poder que é dada para o técnico de avaliar para essa família se ela tem ou não acesso a cesta. E aí mexe com o nosso desejo de muitas vezes fazer com que essa família se movimente e ela não nos dá um retorno. Porque vamos pensar, o que é o produto do nosso trabalho como profissional de serviço social? Eu atendo, eu encaminho, eu faço um a intervenção, o meu produto é ver a família se movimentando. E a família não se movimenta, de quem é a culpa? A culpa é da família que não quer nada. A culpa é minha que não sou uma boa profissional. Em que momento eu consigo fazer uma leitura onde eu me culpo e em que momento eu culpo a família. Em que momento eu tô da minha carreira que eu me dou o direito de dizer eu não estou conseguindo alcançar essa família, ou não depende só de mim, depende de outras políticas, ou a culpa é da família que não quer nada com nada. Então a cesta básica tem gerado dentro do CRAS uma discussão que diz o bom senso... muitas vezes eu acho é triste dizer isso porque você não qualifica seu trabalho como técnico, mas vira um bom senso. Eu vou dar a cesta ou não vou dar a cesta. Aí você começa a criar mecanismos para tentar igualar o atendimento. Seja a família que pede todo mês, independente, a gente vai ter que dar de dois em dois meses. Porque aí um fala assim: tem família que todo mês ela está precisando sim. Aí o outro diz, mas tem família que é muito preguiçosa.*

É interessante notar que, ao deparar com o dilema que uma situação recorrente revela, tenta-se definir um padrão para evitar que os atendimentos sejam díspares, talvez com a intenção de desestimular a categorização de agente mais permissivo ou mais rigoroso. Ainda que os usuários não tenham sido entrevistados nesta pesquisa, considera-se que, ao identificar os padrões ou perfis de comportamento/atendimento dos agentes públicos, redefiniram estratégias a fim de maximizar interesses.

*Assistente social CRAS B: Tem profissionais que “ah, não, vou te dar, toma aqui (inaudível) depois”. Tem que gente não, “a gente tem critério, eu vou seguir esse critério, independente do que tá acontecendo ali”. E fica nessa variação. Às vezes fica complicado porque as famílias vêm, uma pessoa atendeu, aí, “ah não conseguiu”. Então ela volta e quer ser atendida por fulano, aí uma outra pessoa atende a pessoa, vai e dá. Aí fica naquela coisa, um é bonzinho o outro é mau.*

Os agentes também tomavam decisões segundo a experiência que iam acumulando ao longo do tempo e que lhes dava condições de ajustar seus critérios em função das situações que se apresentavam. Como a rotina desses atores era dinâmica e repleta de imprevistos, esses elementos acabavam colaborando para que suas estratégias fossem confirmadas. Em outras palavras: aprendiam fazendo. Ao desenvolver essa *expertise*, criavam suas próprias regras e códigos de conduta, validados ou aprimorados à medida que novas demandas emergiam.

#### [E1]

*Assistente social CRAS A: A gente que está na ponta, a gente que atende o usuário, que tá ali frente a frente com ele, com a família. Cada caso é um caso diferente que você atende e acho que a partir daí você desenvolve uma técnica para você trabalhar com essas famílias.*

*Pesquisador: E não está previsto em nenhum manual, não é?*

*Assistente social: Não, não está. Às vezes você vai além daquilo que você pode, às vezes você se limita mesmo a “daqui para lá você se vira”.*

#### [E2]

*Pesquisador: Como que vocês ficam sabendo desse grande cardápio de programas?*

*Secretária escolar: É fuçando. Ou alguém me conta ou corro atrás de alguma coisa. Ou quando preciso vou ao responsável e pergunto o que é isso, como funciona isso? Quando as minhas inspetoras vem eu pergunto...Desse jeito, não existe uma forma institucionalizada para a escola saber de como que as coisas funcionam.*

A discricionariedade dos agentes tem relação direta com o desenho das políticas e, conseqüentemente, com a forma como os procedimentos e rotinas são definidos e, mais do que isso, executados. Claro está que há uma distância entre os que definem as regras e os que as cumprem/executam. Assim, uma das características da burocracia pública, segundo Wilson (1989), Musheno (2006) e Lipsky(1980), é a impossibilidade de controle administrativo e/ou observação/acompanhamento sistemático do trabalho de certos agentes públicos, especialmente os envolvidos nas áreas sociais, com maior proximidade do cidadão/usuário.

Duas passagens evidenciam como os agentes categorizavam os usuários/público-alvo. Na primeira, a diretora falava de como sua decisão era influenciada pela informação que tinha sobre determinada mãe ou pelo fato de conhecer, ou não, seu perfil. Assim, dava a entender que, como conhecia as mães de aluno da escola, a chance de acatar a justificativa de ausência apresentada pelas sérias e comprometidas com a educação dos filhos era maior:

*Diretora Escola A: Porque a gente acaba conhecendo. Por exemplo, a mãe. Conheço a história de vida dela, sei que ela trabalha, cria os filhos da melhor maneira que pode, então não deixa os meninos faltarem, praticamente nunca, muito cuidadosa. Então ela pisou na escola para justificar, eu já conheço. A gente acaba cometendo esse juízo de valor.*

Na segunda passagem, a assistente social selecionava as famílias para preencher vagas disponibilizadas pela Prefeitura de Belo Horizonte considerando a lembrança que tinha dessas pessoas. Assim, parecia favorecer as famílias que eram mais presentes, que compareciam com mais frequência ao equipamento.

*Assistente social CRAS A: Tem famílias que a gente já tem assim, quase toda semana, quase todo dia, então a gente já conhece de cabeça, de falar assim “tem o perfil da vaga, tem o perfil”.*

*Pesquisador: No fim das contas aquelas que mais, que estão mais próximas acabam podendo ser mais beneficiadas também, não é verdade?*

*Assistente social CRAS A: Sim, uma vez que ela acessa mais o equipamento...*

*Pesquisador: Fica na memória de vocês...*

*Assistente social CRAS A: Ela acessa mais o equipamento e já (inaudível) a gente já sabe as características, os limites daquela pessoa que a gente está atendendo. Então a gente vê que tem como encaminhar, a gente faz o encaminhamento.*

Ainda que Downs (1999) afirme que os burocratas definem as estratégias de acordo com uma análise racional, tais decisões eram influenciadas por um conjunto

de variáveis intercambiáveis, isto é, mudavam de posição na hierarquia das preferências desses atores, à medida que as situações/demandas se apresentavam.

A rotina administrativa inerente aos processos e procedimentos que deviam ser seguidos/adotados pelos agentes locais podia ser uma dessas variáveis, sobretudo quando profissionais das áreas de assistência, saúde e educação eram a referência de análise, conforme destaca o trecho a seguir:

*Coordenadora CRAS B: Cada um tem uma forma de gerar aquele relatório daquele atendimento. Tem gente que faz na hora, terminou o atendimento ele já faz ali na hora, tem gente que faz algumas anotações para depois gerar o relatório, tem gente que protela mesmo, que vai só empurrando, às vezes tem dez cadastros para fazer relatório. É uma chatice. Fora desses atendimentos, a gente tem outras atividades, não é só isso. Tem os atendimentos que a gente faz de demanda espontânea. Quando gera um cadastro é mais trabalho, porque é muito papel, tem que fazer... ou a família é muito extensa, são umas dez pessoas na casa, são dez coisas que você tem que preencher, documento, nome do pai, da mãe, onde nasceu, é uma descrição mesmo, uma leitura dessa família, às vezes é mais difícil.*

De modo geral, esses agentes percebiam sua profissão sob o ponto de vista das atividades finalísticas, como ensinar (professores), realizar visitas e atendimentos domiciliares (assistentes sociais) e tratar de um paciente (profissionais da saúde), porque consumiam mais tempo, eram enfadonhas, repetitivas, extenuantes e os desviavam das atribuições que davam visibilidade a seu trabalho e/ou porque não reconheciam sua importância no sistema burocrático de nível macro. Assim, as atividades-meio eram, via de regra, menos prestigiadas e até relegadas a segundo plano ou mesmo desprezadas.

Deve-se também considerar um elemento adicional. Como, nas democracias, os governos têm ciclos políticos limitados, com alternância de poder, mudanças nas coalizões partidárias e constante redefinição das agendas, podem ser criados, redesenhados ou extintos políticas públicas, projetos, programas e ações. Acontece o mesmo com as rotinas dos burocratas, que tendem a permanecer na Administração Pública, enquanto os governos se alternam ou as coalizões se reconfiguram. Ao afirmar “as coisas mudam muito rápido na SMED”, parece que a secretária escolar se referia a essa questão:

*Secretária escolar: As coisas mudam muito, mudam muito! A secretaria municipal de educação de Belo Horizonte muda constantemente as estratégias. Atualmente a gente tem pessoas mais específicas na escola que cuidam da frequência dos alunos, através do “BH na Escola”. Então eu trabalho junto com elas, e como elas fazem de BH e eu do Bolsa, então eu corro atrás delas.*

Conforme foi relatado na Seção 5.2, o monitoramento da frequência escolar produziu modificações na rotina dos agentes da base. Uma das profissionais que atuavam nesses equipamentos relatou que a falta de treinamento ou de informação sobre como proceder era uma das dificuldades enfrentadas. Nesse caso, assimetrias de comunicação ampliavam a discricionariedade desses sujeitos e produziam diferentes entendimentos que podiam modificar processos burocráticos realizados por eles. É o que indica este depoimento:

*Secretária:escolar: A gente tem pouco ou praticamente nenhum esclarecimento sobre esses programas. Eu assumi a secretaria a quatro anos atrás, não tive explicação nenhuma, o pouco que eu vejo e corro atrás para saber como é isso porque eu tenho que fazer os lançamentos... E o que foi me falado é que há uma diferença entre os dois programas mais na verdade eles estão interligados. Ai para te falar quando foi implementado aqui nessa escola eu não saberia. Quando eu entrei já existia.*

Havia também dificuldades que se materializavam quando as rotinas dos profissionais do CRAS e da escola se cruzavam por conta da condicionalidade educação. Como a escola era responsável pela informação sobre as faltas e cabia ao CRAS processar os recursos que eram gerados com a informação fornecida pela escola, o hiato entre o levantamento da frequência e o processamento das justificativas comprometia o atendimento qualitativo das famílias e reforçava a dimensão burocrática dos processos, conforme este trecho de entrevista:

*Assistente social CRAS A: Na rotina do Bolsa eu confesso que é um desafio para nós porque não há um fluxo construído e legitimado para que a gente tenha informação junto com a escola do mínimo que é infrequente. Porque a infrequência da criança na escola chega para nós depois de dois meses que ela já aconteceu. Então nós estamos fazendo um recurso do Bolsa-Família no mês de junho referente a falta no mês de fevereiro e março. É como se a gente sempre estivesse correndo atrás de algo que já passou. Atualmente, se nós formos pensar na rotina da escola hoje, eu não consigo saber quais os meninos infrequentes hoje, eu vou saber daqui a dois meses.*

As tensões descritas entre as secretarias municipais eram percebidas pelos agentes da ponta. Em relação aos recursos, os assistentes sociais questionavam ser o CRAS o responsável pela rotina, uma vez que, para eles, o acompanhamento

qualitativo da frequência escolar dessas crianças deveria ser atribuição da escola. Além disso, afirmavam que o acompanhamento da frequência produzia desdobramentos ligados ao cotidiano da escola, como questões referentes ao desempenho dos alunos, à relação com a escola e aos vínculos com as famílias.

*Coordenadora CRAS A: Se a condicionalidade é da educação e ela é só uma frequência, eu acho que a escola não está muito atenta se o menino é freqüente ou infreqüente. Então eu não sei dizer se na escola alguém está atento: fulano recebe o Bolsa-Família e esse mês ele faltou duas vezes, o que está acontecendo? Acho que não existe isso. A frequência na escola é algo burocrático. É lógico que eles vão copilando os meninos com infrequência maior e vão tomando atitudes. Eu acredito que a escola faz isso. Mas a frequência por si só não é suficiente, ela não diz do rendimento do aluno, do valor da escola para ele. Ela não diz do aprendizado. Se ele produz, se tem acesso, enfim, a condicionalidade da educação só diz da inserção do menino da escola ou não. Ai é que fica um nó para a assistência. Porque é atribuição da Assistência o acompanhamento da frequência escolar. Porque essa família não está garantindo o direito à educação, que é dever da família. Se o recurso do Bolsa-Família fosse feito na escola, talvez fosse totalmente diferente. Porque seria na escola que essa família chegaria ao invés de chegar à assistência. E ela traz coisas que dizem respeito ao sistema da educação. Quando a mãe chega assim e fala que meu filho não quer mais ficar na escola, ela não gosta da escola. Não é um trabalho específico da assistência, eu posso tentar com a mãe. Mas eu tenho que entender quem é esse menino dentro da escola.*

Por outro lado, a escola não abria mão de ser responsável pela análise das justificativas que as famílias apresentavam, antes de os dados serem definitivamente inseridos no sistema de gestão. Se o aluno estivesse ausente, o(s) responsável(eis) devia(m) comunicar o(s) motivo(s) à secretária escolar, que decidia por acatar, ou não. Feito isso, o setor lançava no sistema as faltas e informava se foram, ou não, justificadas, usando os respectivos códigos. As faltas justificadas não geravam suspensão ou desligamento para as famílias. A entrevista com a secretária escolar evidenciou isso:

**[E1]**

*Secretária escolar: Esse aluno é nosso. E ele está aqui com a gente e você, querendo ou não, conhece a história de vida desse menino. Muitas vezes você conhece pai e mãe, tio, papagaio e periquito. Então ninguém melhor para dizer o que está acontecendo. Se aquilo se justifica ou não. Então isso foi deixado claro para gente na última reunião. E olha, tem quatro anos que eu estou na secretaria e foi a primeira vez que eu ouvi isso. Então para mim foi uma coisa que clareou mais agora.*

**[E2]**

*Secretária escolar: A gente monitora a frequência dos alunos e aí dependendo de o número de faltas que o aluno tem a gente lança no sistema. Isso online, a gente precisa estar monitorando as justificativas de falta e licenças médicas destes alunos. E tudo que é justificativa e licença eu tenho que enviar para o Bolsa [na regional]. Se a pessoa não tem nenhuma justificativa, então a gente não manda nada e aí a pessoa tem umas funções que eles aplicam, depende da gravidade da situação do número de faltas. Fica inteiramente a cargo da escola justificar ou não. O que eles colocam é que a visão da escola que vai determinar se aquilo vai ser justificável ou não.*

As considerações feitas sugerem que o trabalho desses agentes era complexo, exigente, difícil, cansativo e, às vezes, inseguro. Diversas foram as entrevistas em que expuseram desafios e dilemas do dia a dia. A coordenadora do CRAS, por exemplo, partilhou a angústia que sentia ao lidar com situações heterogêneas no território em que atuava, a dificuldade em motivar e coordenar a equipe de trabalho e as exigências que o exercício da profissão impunha, *vis-à-vis* com a tendência de acomodação induzida pela rotina.

*Coordenadora do CRAS B: É uma angustia muito grande. Eu tenho nas reuniões de equipe lidar com essa diversidade de situações e tão específicas de cada técnico. Porque eu consigo pensar que o trabalho técnico no CRAS ele é a nossa ferramenta. E lidar com diferentes momentos com que cada um está na equipe e motivá-los para mim é o meu maior desafio e me motivar. Porque de certa forma sou influenciada e influencio. Então eu acredito nisso que você está me dizendo acontece o tempo todo. Uma tendência em culpabilizar as famílias. Em achar que as famílias que são responsáveis, em achar que elas não querem. Enfim, é o processo de culpabilizarem as famílias. Talvez as famílias tenham uma dificuldade sim de se movimentar. Seja porque eu tenho uma dificuldade de fazer uma intervenção diferenciada, seja porque isso me requer tempo, me requer ser ousada, me requer, sair do meu lugar. Então isso que você está me dizendo eu nunca vi ninguém dizendo, por isso estou tão animada com o que você está falando. Porque realmente isso acontece. Eu como gestora nas reuniões sobre o que é o bolsa família, o que é o benefício eventual da lei orgânica da assistência social, por exemplo, é uma discussão muito difícil.*

Três fragmentos de entrevistas revelam como a rotina desses profissionais era atribulada e intensa. Recursos para processar, visitas para realizar e atendimentos diários eram parte das atribuições desses agentes. Os dois primeiros excertos mostram que, para desempenhar essas funções, contavam com uma equipe reduzida e enfrentavam as limitações de recursos típicas do setor público.

No segundo, a entrevistada relata preocupação com a segurança da equipe, uma vez a região era de elevada marginalidade. Nesse caso, o dilema orbitava em torno de denúncias feitas por beneficiários, quando percebiam que outras famílias recebiam benefícios maiores que os seus. Ao comparecer ao CRAS e sugerir que essas famílias podiam ter fornecido informações incorretas e que, por isso, estavam recebendo mais do que deveriam, esperavam que os agentes públicos denunciasses essas práticas e fizessem com que os valores fossem suspensos ou revisados. Como tinham medo de retaliações, os profissionais do CRAS eram cuidadosos, mesmo sabendo que essa era uma de suas atribuições, como representantes do poder público.

Segundo Lipsky e Downs, esses agentes se ajustam às condições que lhes são impostas, definindo critérios e estratégias de ação que não necessariamente fazem com que o trabalho seja desempenhado da maneira mais eficaz e eficiente. Eles passam a definir prioridades à medida que as demandas e urgências se apresentam, correndo o risco de serem absorvidos pelo volume de tarefas que devem cumprir.

**[E1]**

*Coordenadora do CRAS B: Somos 04 técnicos, atualmente tá saindo 01 estagiária, tem 01 estagiário só, então não tem condições da gente fazer visita, é... fazer recurso, de todas essas famílias, porque o espaço de tempo é pequeno para o aumento de... para (inaudível) o recurso, então não dá para fazer de todo mundo. Aí a gente prioriza, a segunda suspensão e o cancelamento, né. Por isso que eu falo que o CRAS não dá conta.*

**[E2]**

*Coordenadora do CRAS A: Esse CRAS aqui dessa regional é o CRAS que tem mais família em descumprimento. Tem CRAS que tem 70 famílias, a gente tem mais de 200. Esse mês que veio um número baixo. 240 para 04 técnicos só. E a gente tem oficina de convivência, de idosos, tem o grupo de mulheres, tem um outro espaço que a gente faz atendimentos, uma equipe volante que faz o atendimento, que é longe daqui. A gente tem um carro para visita toda semana, aí um sai para a visita o outro tem que ficar para os atendimentos, aí sobrecarrega, é muita coisa.*

**[E3]**

*Assistente social CRAS A: Às vezes, quando vem uma família falando “ah, mas eu recebo 32 reais e minha vizinha 120”, gente orienta, “faz a denúncia ao programa que fulano não tem condições de... que não tá no perfil, recebe tal valor e você tá recebendo tal valor”. A gente orienta a família (inaudível). A gente nunca denuncia. A gente não pode. Porque uma vez que se identificar que a família perdeu o benefício e ela pensar que foi o CRAS que cortou, pode vir aqui e criar confusão com a gente, gente tá num território que tem violência, tráfico...é uma maneira de nos protegermos também.*

Tanto as tensões geradas pelos processos de acompanhamento e monitoramento das condicionalidades quanto as dificuldades enfrentadas pelos agentes podem estimular a cooperação. A próxima seção trata dessas duas dimensões.

#### **5.4 A intersectorialidade das políticas públicas e sua articulação: visão dos agentes no nível local**

Assim como, nos níveis central e intermediário, os atores que operavam na ponta também identificaram tensões entre os setores da administração envolvidos com a implementação do PBF. Algumas dessas tensões tinham relação próxima com o desenho e as rotinas administrativas, com o papel desempenhado por agentes de base que se encontravam em outros setores (mas também na ponta), com dificuldades de disseminação da informação e capacitação, como foi analisado nas seções anteriores.

Ainda que as contribuições de Porras (2012), quando aplicadas a Belo Horizonte, sinalizem que o município tem avançado consideravelmente em termos de governança, o hiato entre os níveis estratégico/intermediário e a base da administração pública era grande. Em uma cidade cheia de desafios e especificidades, espera-se que a estrutura administrativa também reflita esse quadro. Problemas de articulação, assimetria de informações, limitações de pessoal e recursos materiais, embates políticos e racionalidades diferentes entre os setores são elementos inerentes às organizações e ao cotidiano dos sujeitos que estão na ponta. Assim, a disseminação de nova cultura de governança requer tempo e comprometimento, ainda que se saiba que o processo nunca será homogêneo.

As entrevistas com os agentes indicam que a articulação entre os envolvidos, também no nível local, não seguiam um padrão. O trabalho realizado pelos equipamentos públicos envolvidos com cumprimento, monitoramento e acompanhamento das condicionalidades do PBF tinha graus variados de cooperação intersectorial.

*Coordenadora CRAS B: Hoje eles passam a entender o que é o equipamento apesar das confusões. Passam a respeitar melhor o espaço de discussão de caso. Porque quando elas [as escolas] trazem um caso, a gente propõe a discussão ampliando a rede. E ela passa a compor um grupo que discute as trinta famílias vulneráveis.*

Em outras palavras: a relação entre o CRAS e a escola era marcada por dificuldades de convivência e de entendimento das respectivas rotinas e especificidades. Para a equipe de assistência social, os profissionais da escola eram distantes e resistentes à cooperação porque estavam comprometidos com as atividades pedagógicas que desempenhavam na escola. Como não percebiam (ou percebiam, mas preferiam ignorar tal atribuição) que seu trabalho poderia extrapolar os limites da escola, a participação desses profissionais nas arenas de deliberação e articulação que existiam nos territórios era reduzida, senão inexistente.

**[E1]**

*Assistente social CRAS A: A gente tem poucos relatos das famílias que a gente atende de que recebeu uma visita da escola.*

**[E2]**

*Coordenadora CRAS B: Eu acho que talvez a desculpa seja que se tem muita coisa para fazer na escola e que eles realmente não percebem que é papel deles. Por exemplo, o acompanhamento das 30 famílias, a gente faz reunião e convida a escola. O CRAS faz visita, a saúde faz visita. Ou não há iniciativa da escola para fazer atendimento diferenciado através de uma visita ou ela acha que aquilo não é papel dela. A saúde é sempre parceira nesse projeto. Agora a educação ela nunca comparece, a gente chama, convoca, manda email para as reuniões, elas não vêm. Eles não vêm. Os diretores nunca comparecem.*

A relação com o Centro de Saúde parecia ser menos conturbada. De acordo com uma das diretoras entrevistadas, identificava-se uma relação de parceria com esse equipamento por causa do papel desempenhado pela responsável pelo Programa Saúde na Escola.

*Diretora escola B: A [responsável pelo programa Saúde na Escola naquele território] é super aplicada nesse setor, ela traz o Centro de Saúde pra cá, o Centro de Saúde é parceiro da gente.*

A análise das entrevistas sugere que essa ausência de padrão se devia, entre outros motivos, ao tipo de relação que os agentes dos diversos equipamentos estabeleciam entre si. Nos dois territórios analisados, foi possível perceber dois tipos

opostos de comportamento. Como a coordenadora do CRAS A tinha boa relação com a diretora da Escola A, a interação entre esses equipamentos funcionava porque as gestoras cultivam laços de convivência. No caso do CRAS B e da Escola B, não havia proximidade entre as coordenadoras. Pelo contrário, parecia haver atritos, o que fazia com que a relação fosse estritamente profissional, apesar de distante e fria. Portanto a rede, nesse caso, era muito mais alimentada pelos vínculos pessoais do que por questões institucionais.

**[E1]**

*Coordenadora CRAS B: Como a gente está em uma área do BH cidadania, a gente tem a comissão local do BH cidadania. A escola participa. A direção. Mas eu sinto que ela participa porque ela tem um vínculo comigo, com o CRAS. Foi construído um vínculo com a escola. É lógico que não sei se o vínculo está na pessoa ou na instituição.*

**[E2]**

*Diretora escola B: [referindo-se à equipe do CRAS B] Eles estão sempre apoiando. Ela é muito “gente fina”.*

É interessante destacar que, nesse nível, a rede de proteção social municipal perdia o caráter institucional, conforme foi relatado em entrevistas anteriores, com agentes de posição hierárquica superior. Para os que estavam na ponta, parecia existir redes de cooperação informal, uma vez que, para eles, as redes intersetoriais eram frágeis ou não eram por eles identificadas.

Os equipamentos públicos locais eram, em última instância, o elo com a Administração Pública, conforme foi desenvolvido no Capítulo 1. Parte-se, pois, nesta pesquisa, do pressuposto de que esses espaços também eram *bureaus*, compondo o complexo sistema que é a máquina governamental. Sendo assim, a interação entre esses equipamentos e suas equipes também era um indicador importante de como estavam afinadas as Secretarias (ou órgãos de gestão), o mesmo podendo ser dito sobre as políticas públicas em curso. Tendo em conta a análise *bottom-up* empreendida, é preciso considerar se, de fato, a rede intersetorial existia<sup>65</sup>.

---

<sup>65</sup> Ainda que as instituições envolvidas tenham sido analisadas, essa não é a questão central desta pesquisa. Para análise das capacidades institucionais locais, ver Bichir (2011).

*Assistente social CRAS A: No papel é muito bonito... você lê, assim (inaudível), mas não funciona porque as vezes você chama a escola, ela não vem, as vezes você chama a saúde ela não aparece. Então, eu percebo que isso não acontece por causa disso. Chama, mas não aparece, aí você liga para articular um visita junto com a saúde ela nunca pode ir. Ou você vai na escola para “ah, vamos lá comigo naquela escola para ver o quê que tá acontecendo”, “ah, não posso também”. Então isso não acontece, essa rede, essa intersectorialidade.*

A discussão traz consigo um aspecto importante. Como consolidar uma rede de cooperação intersetorial se os agentes públicos que estão na ponta têm rotinas tão diferentes e atendem a públicos distintos de acordo com as especificidades de sua área de atuação? As observações e as entrevistas realizadas revelaram as especificidades de cada área. Em uma das entrevistas, por exemplo, a diretora da escola A descreveu os problemas cotidianos que enfrentava, apontando como essas questões modificavam o funcionamento da escola e afetavam seu trabalho.

Segundo a entrevista, uma mãe ligou para a Polícia Militar e acusou a diretora de agir arbitrariamente. Ao saber da notícia, a imprensa foi até a escola para pedir esclarecimentos sobre a denúncia. De acordo com a entrevistada, essa mãe agrediu uma menina de seis anos e não havia alternativa senão acionar a Polícia Militar. O relato foi significativo, porque a diretora sabia que isso podia ser uma propaganda negativa para a escola, mas afirmava, categoricamente, que não podia admitir tal comportamento.

*Diretora escola A: eu não estou nem aí. Assumi e veio a polícia e encaminhou-a e, no frígir dos ovos o que aconteceu? Eu fui lá fora dar uma atenção para a repórter, ela me gravou e colocou no ar. Eu falei “não grava, eu só vou te falar o que aconteceu aqui, a mãe agrediu a menina dentro da escola e eu não posso admitir isso, eu não posso deixar uma criança de seis anos... o Estatuto a protege. Eu não vou deixar, não vou admitir”. E deu a maior confusão, passou na televisão, e ela me colocou com a cara tampada, mas não mudou a minha voz. E eu falei que podia até processar, mas aí falei “ah, sabe de uma coisa? Tô nem aí! Eu fiz e tá feito”. E isso teve uma repercussão negativa... negativa para a mãe, porque para nós, para a escola todo mundo falou “nossa, é isso mesmo que tem que fazer” e aí isso teve um desenrolar que eu não sabia, que a menina estava sendo molestada sexualmente pelo padrasto dela. Eu não sabia. Isso foi para o Conselho Tutelar e foi se descobrindo isso... em suma, a menina tá num abrigo, tirou 30 dias da mãe, que é uma pessoa que também morou em abrigo, morou na rua. Então, a minha ação foi de proteção e eu não sabia e eu acho que eu fiz foi muito bem, porque é uma menina de seis anos que é molestada por um homem?*

Em outra entrevista, a secretária da Escola B afirmou que, inicialmente, a relação com o CRAS B era muito ruim. Como a condicionalidade educação

vinculava esses equipamentos e os processos de monitoramento, potencializando o papel de protagonismo do CRAS, essa agente se sentiu pressionada pela equipe de assistência social. Mais do que isso, achou que a escola estava sendo invadida e atravessada por esses atores, motivados e interessados em articular ações conjuntas com sua equipe. Além disso, ficou claro para a secretária que os profissionais da assistência social tinham uma visão mais flexível e condescendente sobre as famílias. Ao discordar dessa visão, a professora demarcou claramente sua posição, sugerindo, nas entrelinhas, que a escola devia agir com mais rigor e que, muitas vezes, era importante que as famílias fossem cobradas, em vez de serem compreendidas. Nas entrelinhas, parecia querer manifestar sua posição em relação ao campo da assistência social, sugerindo que eram mais permissivos e que cediam às pressões dos beneficiários (o que não aconteceu com o campo da educação).

**[E1]**

*Secretária escolar: Tive problemas sérios como CRAS no início, tanto que eu pedi para conversar com eles. Então eu sentei com eles e juntamente com a Diretora e fui entender esse CRAS, como que funciona, qual é o objetivo dele, qual é a proposta dele, porque vira e mexe eles estão tentando nos persuadir. “É assim, vamos tentar, isso acontece, a família é assim, é assado”. Pera aí, ou tem esse dinheiro que a família recebe que tem um objetivo que é família estar dentro da escola e eu sou professora e é importante esse menino estar aqui e hoje a gente responde pela aprendizagem deles. A gente responde pela aprendizagem de cada um... muitas vezes que ele não acordou, que ficou dormindo até tarde.*

**[E2]**

*Secretária escolar: No início eu tive certa dificuldade com o CRAS. Mas depois que a gente sentou e conversou e quando nós... e quando eu coloquei minha proposta de trabalho eles respeitaram. Não vou te dizer que eles concordaram... A mãe chegava aqui e não conseguia fazer a justificativa e ia correr atrás do CRAS para me ligar... Então assim, no começo foi mais difícil... tive até ameaça de morte...*

O trabalho realizado pelo CRAS também era complexo e, em certa medida, desconhecido pelos profissionais da escola. Mesmo que houvesse sobreposição de famílias atendidas por esses espaços (situados no mesmo território e muito próximos), a finalidade de cada um desses equipamentos produzia entendimentos e percepções diferentes sobre as famílias e seus membros. As entrevistas deram pistas para melhor compreender por que, às vezes, as relações eram conflitantes. Os profissionais da assistência social tinham como público-alvo a família e, muitas das vezes, os titulares adultos dos benefícios. Os da educação estavam

historicamente comprometidos com as crianças (ou jovens), seus alunos, mesmo que a SMED viesse se esforçando para desenvolver estratégias que alcançassem as famílias.

Nos três fragmentos de entrevista seguintes, a questão fica mais clara. No primeiro, a assistente social entrevistada descreve a percepção que tem de seu trabalho e das famílias que atende. No segundo, uma das coordenadoras de programas na Escola B fala sobre a importância de trazer a família para dentro da escola. É importante perceber que a entrevistada deixou claro que um dos papéis da escola e da Secretaria Municipal de Educação era estimular que as famílias desenvolvessem comportamentos socialmente desejáveis, alinhados com os objetivos das organizações e das políticas que coordenavam. No terceiro, a mesma coordenadora afirma que o paradigma de atuação da escola devia ser revisto, tornando-a mais porosa e aberta à composição de redes intersetoriais no nível local.

**[E1]**

*Assistente social CRAS A: Há falta de informações dos direitos, acho que tem muita pessoa que não sabe que direito ela tem. No território tem muitas ruas que não tem acesso de esgoto, de água, de luz, as vezes é ilegal, é gato, esse tipo de coisa. Tem rua que é asfaltada, o acesso é muito difícil para escola, saúde, até o acesso ao CRAS é muito difícil. Às vezes a gente até identifica que o baixo comparecimento ao CRAS se dá por isso. É longe, tem muito morro, é difícil mesmo de vir. O CRAS está localizado num espaço que está lá no morro, bem distante mesmo, não tem como vir aqui, a não ser que pegue dois ônibus, mesmo assim não tem dinheiro para pagar essa passagem. São famílias realmente muito vulneráveis.*

**[E2]**

*Coordenadora Família-Escola escola B: Essa é a grande discussão que a gente tem que fazer com as famílias: “eu tenho que acompanhar a vida escolar do meu filho. Eu já acompanho. Eu tenho a minha forma de acompanhar”. Agora, a gente vê que há casos quando esse menino está muito infrequente, algo não está bem. Eu não tô falando de um, dois dias de infrequente não, eu estou falando de muitos dias infrequente. Então essa família tem que estar mais perto dessa criança, desse jovem. Agora, pra essa família acompanhar a vida escolar do seu filho ela precisa conhecer mais sobre essa escola, sobre essa educação. Como eu acompanho o que não eu conheço?*

**[E3]**

*Coordenadora Família-Escola escola B: E tem essa fala “está caindo muita coisa para cima da escola que não é papel dela”. E aí nós temos que ver o quê é o papel da escola. Como que eu fico fechada no meu mundo? Lá na Vila São Tomás/Aeroporto vai ter um Vila Viva [programa de habitação popular e reurbanização de aglomerados], ali na [regional] norte. Desapropriou todo mundo, todo mundo saiu da beira do córrego porque tinha inundação, e vai construir os prédios naquele mesmo lugar, as pessoas saíram. O projeto é bacaníssimo. Como que a escola não vai participar no dia que a Urbel chamar todos os atores daquele território, centro cultural, escola, UMEI, centro de saúde e CRAS para falar do projeto, o quê que é que vai acontecer ali, como que a escola não vai numa discussão dessa? Está mudando literalmente de ponta a cabeça a vida de seus alunos, eles estão saindo daquele lugar, a casa que eles moravam foi derrubada... Como é que ela não vai lá? Não dá para eu ficar discutindo biologia aqui, ciências, o que for, se o mundo está virando de perna pro ar. Então, o mundo contemporâneo exige essa integração, inter-relações e discussões territoriais, numa cidade com dois milhões e meio (2.500.000) de habitantes nós precisamos pensar naqueles pequenos territórios ali, ajudar as famílias a se ajudarem... Essa visão ainda é muito recente. Então, eu acho que nós temos que avançar nisso. O CRAS é uma política recente. As diretoras reclamam muito: “tem um ano que eu vou lá naquelas reuniões é o mesmo caso; eu vou naquelas reuniões, os casos que estão sendo discutidos não são casos da minha escola, dos meus meninos...”. Por isso que eu tenho que ter a visão de território. Não estamos falando de “meus meninos, meus alunos”, nós estamos falando de um território.*

Eram, portanto, dois universos diferentes atuando no mesmo espaço. Como tinham interesses convergentes, é possível identificar os esforços que a equipe de assistência social fazia para compreender a ausência da escola nos espaços de discussão e deliberação que existiam no nível local. Assim como os CRAS tinham uma rotina muito diversificada e com muitas demandas, esses sujeitos inferiam que o mesmo se passava com a escola e, ainda que construíssem suas referências de forma empírica e fragmentada, reconheciam a diferença.

**[E1]**

*Coordenadora do CRAS A: Eu acho que talvez a desculpa seja que se tem muita coisa para fazer na escola e que eles realmente não percebem que é papel deles. Por exemplo, o acompanhamento das 30 famílias, a gente faz reunião e convida a escola. O CRAS faz visita, a saúde faz visita. Ou não há iniciativa da escola para fazer atendimento diferenciado através de uma visita ou ela acha que aquilo não é papel dela.*

[E2]

*Coordenadora do CRAS B: Eu acho que a escola também já tem tanto trabalho, tanto serviço lá para eles executarem, fazer mesmo, que eu acho que eles não dão conta. E aqui a gente, por mais que a gente tenha também muito serviço, a gente dá um jeitinho. Deixa de ir em alguma coisa ou coloca um outro profissional para acompanhar alguma atividade que seja uma pessoa do CRAS, da equipe, mas alguma reunião a gente participa, se chama a gente vai, troca de horário, vai de noite, de manhã, a gente tem essa flexibilidade. A gente tem profissionais que trabalham, por exemplo, eu trabalho de oito da manhã às cinco da tarde, se tiver uma reunião na parte da manhã eu venho pontualmente, aí eu tiro (inaudível) folga ou, sei lá, saio mais cedo, então tem essa flexibilidade. Acho que eles reconhecem nosso trabalho mas acho que eles não dão conta mesmo de participar ou de acertar mesmo as convocações que a gente faz. Por isso que eu acho que não comparecem.*

Além disso, professores podiam trabalhar em mais de uma escola e/ou tinham horários variados na escola, ao contrário dos profissionais de assistência social, que, geralmente, tinham jornadas fixas e regulares.

[E1]

*Professor escola A: Mas eu tô aqui só quatro horas e meia, não dá tempo de nada disso que nós estamos conversando aqui...Daqui a pouco tenho que ir para a outra escola, do outro lado da cidade...*

[E2]

*Assistente social CRAS B: É muito raro um professor sair de sala de aula e vir participar de uma discussão de caso. Para isso a escola tem que garantir que o professor vai ser substituído. Como que eu tiro um professor de sala de aula para ele vir para outra perspectiva, para entender quem é o aluno, a mãe, a família? Ele não tem tempo.*

Também a natureza do trabalho desses agentes era diferente. Os profissionais da educação tinham um tipo de formação; os da assistência social tinham outra. Eram olhares diferentes. Cada um tinha seu *ethos* profissional e ideológico, que podia explicar por que essas modificações na dinâmica das escolas ainda levariam algum tempo para se efetivar (se é que isso iria acontecer).

*Diretora escola B: Eu vejo a minha turma reclamar, “ah, nós vamos naquela reunião do CRAS. Ah, não tem conteúdo, a coisa não anda. Aquele “gip-gip nheco-nheco”. Tem um ano que a gente tá discutindo o mesmo caso. Ah, não, diretor tem mais coisa pra fazer”.*

Locais de trabalho, estruturas organizacionais, equipes, ritmos, agendas, rotinas e processos administrativos também eram diferentes. A profusão de políticas públicas que, de alguma forma, perpassavam o ambiente escolar tinha produzido alterações em seu espaço, na forma como lidavam com o público-alvo e nas funções desempenhadas, conforme evidenciam passagens a seguir. Para os entrevistados, a escola pública estava em mutação, posição levantada por Cavaco (1995).

**[E1]**

*Secretária escolar: Uniforme, merenda. Igual essa semana mesmo, a professora comunitária, a professora da escola integrada, estava me contando que a mãe chegou com o menino para a escola integrada depois do horário de entrada, chega e ainda fala assim: aqui, não tomou café ainda não tá. Quer dizer, tem que vestir, dar comida para o menino, recebem o dinheiro... Daqui a pouco vai querer dar o banho né...*

**[E2]**

*Professora escola B: Eu vejo que a função da escola mudou muito. Acho que a escola abarcou a função pai, da mãe, da família, ela tomou para si funções dela e de todo mundo em volta dela, da comunidade, do centro de referencia. Então aqui se faz coisa que era para fazer em outros locais. O pedagógico ficou com um pedacinho pequenininho. A escola é onde os meninos vêm para se divertir, para brincar, eles vêm para comer, eles vêm para receber material escolar, para uniforme. Mais um tempinho ele fica na sala de aula.*

Talvez por isso, parecia haver resistência dos professores em participar mais direta e proximamente das rotinas que o acompanhamento intersetorial das condicionalidades impunha.

*Diretora escola B: Eu tenho em Venda Nova uma colega diretora que fala assim “eu não fiz concurso pra entrar em beco” aí eu falo “então você está no lugar errado, porque na escola pública, minha filha... você não está na Savassi [bairro da zona sul de Belo Horizonte]”.*

O trabalho docente e a rotina das escolas e de seus diretores tinham sido modificados em vista de novas atribuições a eles delegadas, como operar contas bancárias, preencher planilhas, participar de reuniões de avaliação de indicadores de desempenho e de reuniões regionalizadas de planejamento pedagógico, entre tantas outras, ampliando o escopo da gestão.

**[E1]**

*Secretária escolar: Tudo recai sobre a escola? A escola que tem que correr a trás, a escola que tem que correr atrás... Na verdade a gente tem que correr atrás de tudo...*

[E2]

*Diretora escola A: Agora, ao mesmo tempo a gente tem várias contas bancárias pra fazer a gestão da escola, estou falando só de uma coisa, fora fazer todas...*

[E3]

*Gestora: Nós, da educação, estamos fazendo uma discussão para colocar na Câmara Municipal um projeto para que se tenha um profissional por conta dessa parte mais administrativa das escolas porque isso hoje é muito grande, dezesseis contas.*

[E4]

*Gestora: Você ainda quer tirar essa diretora pra ir pra uma reunião pra discutir o caso que tem um ano que estão discutindo? Porque não dá para ir qualquer um da escola. Então, hoje nós estamos discutindo para que se tenha um profissional pelo menos pegando mais essa parte contábil da escola, para liberar um pouco, porque eu acredito que nós precisamos ter alguém dentro da escola com esse papel, vamos dizer assim, um... um intersetorial... (risos). Teria essa relação com a comunidade e participaria dessas reuniões.*

As relações eram construídas com o tempo. Envolviam confiança, proximidade e contato (ou falta desses elementos). Estavam no campo da convivência, da solidariedade e do companheirismo (ou da ausência deles). Dependiam, portanto, de como os agentes, individual ou coletivamente, estabeleciam essas trocas.

## **5.5 Trocas e apoios relacionais entre os agentes de base**

As pesquisas sobre redes aplicadas às políticas sociais têm avançado e se multiplicado nas últimas décadas, especialmente depois que a Sociologia passou a interessar-se pelos microprocessos que envolvem as relações entre grupos sociais, entidades e indivíduos. Marques (2012) faz brevíssima compilação das publicações na área, indicando, entre outros, estudos sobre processos de migração, pobreza e segregação em espaços metropolitanos e sobre construção e quebra de relações sociais, esferas de deliberação em espaços urbanos, redes no mundo dos negócios, busca de emprego e impacto de políticas públicas sobre redes comunitárias.

Em seu estudo sobre redes aplicadas às políticas sociais, o autor afirma que as redes sociais compõem o tecido das relações entre indivíduos, grupos e entidades na sociedade, estruturando os campos onde os fenômenos sociais acontecem. Em escala microssocial, as relações construídas cotidianamente pelos atores sociais exercem influência sobre a sociabilidade desses agentes, afetando a forma como resolvem seus problemas e buscam ajuda, onde e como encontram trabalho e onde se constroem e transformam laços sociais.

Em outra dimensão, a teia constituída pelos vínculos entre indivíduos, grupos e organizações define as relações de poder e os conflitos presentes no Estado e em seu entorno imediato, envolvendo todas as partes interessadas. O autor (2012) afirma que essas relações podem influenciar os governos no processo de provisão de bens e serviços públicos, afetando os níveis de bem-estar:

(...) a metodologia pode nos auxiliar a compreender melhor a entrega de serviços e políticas, assim como os efeitos da sociabilidade cotidiana sobre as desigualdades sociais. Em termos analíticos, portanto, considerando a natureza intrinsecamente relacional do poder, a incorporação das redes pode trazer grandes avanços para a compreensão da política, das políticas e das desigualdades, facilitando a sempre difícil tarefa de integrar nas análises ação e estrutura sociais de forma orgânica (p. 10).

Ainda que essa pesquisa não tenha utilizado nenhum dos instrumentais metodológicos propostos por Marques (2012) ou por outros autores deste campo, seus achados contribuíram para a problematização de algumas questões identificadas nessa investigação. Moya e Marques (2012), por exemplo, analisam como os indivíduos em situação de pobreza, em São Paulo e Salvador, mobilizaram suas redes pessoais para tentar e/ou conseguir resolver problemas.

Os autores investigaram como esses sujeitos buscaram ajuda para lidar com problemas ligados à situação de pobreza. Ao final do estudo, concluem que existe “economia das trocas” que envolvem, de um lado, incentivos negativos para ajudar (custos, desconfiança, medo, relações de parentesco, etc.) e, do outro, incentivos positivos (proximidade, parentesco, confiança, convivência e intimidade). Em outras palavras: as pessoas podem ser mais ou menos altruístas, dependendo dos incentivos que se apresentam na situação, *vis-à-vis* com suas impressões, atitudes e preferências em relação ao fato e/ou às outras pessoas.

Assim como na pesquisa desenvolvida por Marques e Moya (2012), as entrevistas com os agentes de base do PBF revelaram economia das trocas, com

incentivos positivos e negativos à cooperação entre sujeitos que trabalhavam no mesmo território, mas em equipamentos distintos.

**[E1]**

*Coordenadora CRAS B: Essa semana, a coordenadora pedagógica vai para outra escola e a pessoa que vai entrar no lugar dela, ela trata com a pessoa aqui, falando assim: “eu vim trazer o professor fulano de tal para conhecer você, conhecer o CRAS, saber que nosso trabalho é em parceria. Eu adorei ver a fala dela. Sabendo das nossas dificuldades, que a gente está aqui para partilhar. E o professor veio com a mesma expectativa que a gente tenta trabalhar diariamente. Ele vem e fala: “eu tenho um caso lá que tá muito difícil, o CRAS pode atender?” Ou seja já vem trazendo demandas.*

**[E2]**

*Pesquisador: como é que vocês constroem essas redes de contatos?*

*Assistente social CRAS B: Às vezes é pela experiência que cada um tem. A gente junta tudo e “oh, eu conheço tal lugar que faz isso; conheço fulano que trabalha em um lugar que oferece isso”. Então a gente faz uma pasta de informações, de serviços ou ONGs ou espaços que oferecem serviços ou alguns benefícios e a gente faz o encaminhamento.*

**[E3]**

*Diretora escola B: A coordenadora lá é a que foi diretora daqui, que foi chamada pra coordenar o Centro Cultural. Já conhece a gente. Fica muito mais fácil.*

As interações descritas indicam que os agentes estabeleciam vínculos que uniam seu grupo social a outros, independentemente da localização. As entrevistas revelam que os agentes construíam pontes em seu território com os colegas que lá estavam (outras escolas, CRAS, Centros de Saúde, igrejas, creches e outros espaços-referência), mas não se limitavam a eles. Pelo contrário, tinham relações com agentes de diferentes setores da Prefeitura, do Estado e do terceiro setor.

É interessante notar que quanto mais intensa e expandida for essa rede maior a possibilidade de novos círculos serem criados. Assim, os agentes que faziam essas pontes tendiam a estar na fronteira de seu respectivo grupo social, desempenhando uma função estratégica. Nesse sentido, a qualidade e a profundidade desses vínculos podiam indicar o estoque de capital relacional (ou poder sociopolítico, segundo Marques) de cada um desses profissionais, reforçando a tese de que tais arranjos eram muito heterogêneos e dinâmicos.

Os fragmentos de entrevista citados se alinham com a tese de Lipsky (1980), segundo a qual as relações sociais, ainda que em espaços com elevado grau de institucionalização, continuam mediando o acesso entre as organizações públicas e entre elas e os cidadãos. Pode-se, portanto, afirmar que as políticas públicas acabam induzindo e estimulando esse tipo de interação no nível local, permitindo que sucessivas trocas aconteçam entre os agentes envolvidos. A política, então, é resultado dessas várias combinações.

## **5.6 Percepções dos agentes sobre o PBF e suas condicionalidades**

A ação dos agentes públicos de implementação materializava a ação do Estado nas redes locais de interação que iam se configurando não apenas entre eles mas, obviamente, entre eles e os cidadãos. Em função da discricionariedade inerente ao comportamento desses profissionais, os burocratas, no nível local, podiam distribuir e alocar recursos de que dispunham e conferir mais ou menos acesso às políticas, tanto sob a perspectiva dos cidadãos quanto do setor público. Isso significa que esses sujeitos podiam ser elos fortes – ou fracos – na construção desses padrões de interação, aproximando – ou afastando – os usuários da arena pública. A fronteira entre o Estado e a sociedade podia ser, portanto, mais ou menos porosa, dependendo da forma como esses atores estabeleciam suas relações com a população atendida.

De acordo com Lotta (2010), estudos sobre implementação de políticas públicas têm sugerido que atitudes, valores, expectativas e crenças dos agentes de base podem ter impactos substanciais sobre o resultado. A autora afirma também que a forma como os burocratas “de rua” entendem, interpretam e percebem o desenho, os objetivos e as regras operativas dessas políticas exercem influência sobre como tais ações são por eles executadas.

No que se referia ao PBF e à condicionalidade educação, a percepção dos assistentes sociais era convergente: todos aceitavam que ele se configurava como um direito social para a população mais pobre e vulnerável, que a corresponsabilidade com a escola era elemento importante para lhe dar coesão, que a escola ampliava o capital social e cultural dos bolsistas e de suas famílias pela

frequência escolar e que a inserção no espaço escolar servia como rede de proteção para esses sujeitos, diminuindo as chances de serem capturados pela marginalidade. Em relação aos profissionais da educação, não foi identificado consenso. Pelo contrário, havia percepções favoráveis e desfavoráveis.

### Percepções positivas

#### [E1]

*Coordenadora Programa Família-Escola escola B: O Bolsa-Família é o primeiro passo, porque querendo ou não tendo o aluno dentro da escola a gente consegue fazer tudo. É o Bolsa que consegue fazer o aluno estar dentro da escola.*

#### [E2]

*Professora escola A: a gente vê até casos de diminuição de alcoolismo, da questão do usuário de drogas, porque ela tendo uma auto-estima melhor, ela se preza mais, ela não tem que fugir tanto daquela realidade dura que é a realidade da miséria, dos cinturões de pobreza onde a gente trabalha. Outro ponto positivo bacana no Bolsa-Família é que o menino fica na escola, ele fica na escola até os 16 anos, porque senão corta o bolsa-família dele. Ele pode ser um aluno que não faz o para-casa regularmente, ele pode ser um aluno que não traz um histórico de pais leitores, que tem preocupação com as questões dos estudos, que é diferente da classe média mais alta, que valoriza o estudo, “ah você vai fazer uma faculdade...” Muitas vezes a mãe não valoriza o estudo, então para ela tanto faz o filho dela estar na escola ou não. Mas agora faz diferença por causa da questão financeira. Então, para esse menino, para esse adolescente, isso deu resultado, está dando resultado.*

#### [E3]

*Coordenadora Pedagógica escola A: Então você mostra para ele “olha meu filho, não é só o tráfico que dá dinheiro... não é só o analfabetismo... o mundo é... é... tem outras possibilidades. Olha que bacana, você pode ser um tanto de coisa interessante quando você crescer”. Então eu acho que, para os excluídos, foi muito legal. Dá trabalho para o professor? Dá. Tem professor que não agüenta? Tem. Até porque a gente não foi preparado para isso.*

## Percepções negativas

### [E1]

*Professora escola A: Estou dizendo que não concordo com esse programa. Não sou a favor deste paternalismo [sobre receberem para matricularem seus filhos na escola].*

### [E2]

*Secretária escolar: Grosso modo, eu acho um absurdo pagar para a mãe colocar a criança na escola. O governo está pagando para a mãe mandar o menino para escola. Para mim é o cúmulo. É uma obrigação da mãe colocar o menino na escola, não tirar o dinheiro do nosso bolso para a mãe fazer isso. Não concordo com essa liberalidade. Muitas vão gastando em casa mesmo em benefício da criança, mas muitas também não.*

### [E3]

*Professora escola B: O programa é muito assistencialista, muito paternalista. Às vezes, a gente pensa assim “ah, pois é, aquela mãe, ao invés de ela ter dois filhos, ela teve cinco, seis filhos para ter o Bolsa-Família e não ter que trabalhar...”. Ela poderia arregaçar as mangas e ir à luta, tentar estudar mais, fazer cursos profissionais para, trabalhar numa padaria, trabalhar num supermercado, sair da dependência do Bolsa-Família mas ela continua. As pessoas que convivem comigo na educação têm esse olhar.*

Os fragmentos em que as percepções negativas foram destacadas mostram a posição que os professores tinham em relação à liberalidade do gasto e à dimensão da assistência social. Para esses entrevistados, o PBF estimulava a indolência e a preguiça, apesar de a pesquisa de Soares & Oliveira (2013) indicar o contrário. Ficava claro, portanto, que os indivíduos nem sempre construíam suas percepções com dados concretos ou argumentos consistentes. Pelo contrário, podiam reproduzir livremente o que escutavam nos meios em que circulavam, na mídia ou nas palavras de pessoas que eram referências (os formadores de opinião) e selecionar os “pedaços” de impressões que estavam alinhados com suas posições ideológicas, suas crenças e seus valores.

Mesmo tendo posições distintas sobre os objetivos do PBF, não houve, nas entrevistas com esses profissionais, relatos que sugerissem algum tipo de discriminação explícita ou sanção quanto aos alunos beneficiários. Não havia

diferenciação entre os alunos no diário escolar. Os entrevistados afirmaram não saberem quem eram os alunos. Alguns professores disseram: “acabam sabendo por que a mãe procura e fala”. Mas parecia que o conjunto não tinha essa preocupação.

Mesmo não havendo referências explícitas a práticas discriminatórias, trechos das entrevistas da secretária escolar e da professora da Escola B permitem indagações. O fato de alguns professores defenderem posições contrárias ao PBF teria alguma relação com a forma como lidavam com as rotinas de seu trabalho? A secretária, pelo fato de ser refratária ao PBF, seria mais rigorosa com as famílias, exercendo como estratégia de controle e regulação a discricionariedade que lhe era conferida? A professora, por acreditar que o PBF era assistencialista, seria mais severa com os alunos bolsistas na apuração de faltas, na conferência e correção das atividades escolares, nas avaliações que realizava sobre esses alunos nos conselhos de classe e reuniões pedagógicas e na relação que estabelecia com eles? Em outras palavras: seriam verdadeiras estas palavras de uma professora: “aluno é aluno, é tudo aluno”?

Se as entrevistas com professores e diretores não identificaram restrições aos alunos do PBF, o mesmo não podia ser dito acerca da condicionalidade educação. Para alguns, o controle da frequência era suficiente, uma vez que o objetivo era incentivar a criança/o jovem a frequentar a escola.

Ao compreenderem os limites do PBF, estariam esses professores dizendo que, na verdade, ele não deveria ter grandes vínculos com a escola e as políticas educacionais? Será que, para esses agentes, as questões pedagógicas diziam respeito à escola e a suas políticas, não tendo o PBF a ver com elas? As perguntas são inevitáveis.

A análise dos documentos oficiais sobre o PBF deixa claro: seu vínculo com a educação e com a escola se dá única e exclusivamente pela frequência de 85%. Mesmo não querendo entrar na discussão, cabe esta provocação: Frequência escolar assegura desempenho escolar? Apesar de as pesquisas ainda carecerem de bases de dados mais sólidas e consistentes, Soares & Oliveira (2013) afirmam: “há evidências de que o PBF reduz a repetência de quem o recebe” (p. 294).

Na mesma direção, Cireno *et al.* (2013) concluem que os beneficiários do PBF têm, em média, desempenho pior na Prova Brasil que os não beneficiários, mas grande parte da diferença é explicada pelas condições socioeconômicas e características da escola que frequentam. Isso acontece tanto no 5.º quanto no 9.º

ano. Porém se nota clara tendência: comparando o 5.º e o 9.º ano, há inversão da desvantagem (desempenho e reprovação) ou uma vantagem já no 5.º ano para os alunos beneficiários. Dado o alto grau de exposição, as evidências sugerem que a condicionalidade, ao menos na área de educação, tem efeitos positivos sobre a trajetória escolar dessas crianças. Assim, o PBF apresenta diminuição da desigualdade educacional desses alunos, o que mostra a comparação com o restante dos alunos de escola pública, ajudando na diminuição do ciclo intergeracional da pobreza e diminuindo a desvantagem que essa condição gera no percurso escolar dessas crianças.

Na direção oposta, sabia-se que profissionais da escola defendiam que o PBF exigisse desempenho escolar como contrapartida (ainda que nenhum dos entrevistados afirmasse isso). Da mesma forma, cabe a pergunta: Estariam esses profissionais dizendo que a exigência de desempenho escolar como uma condicionalidade daria ao PBF um caráter educacional mais robusto? Poderia ser esse um mecanismo capaz de fazer com que os professores se envolvessem mais com o acompanhamento dessas crianças e suas famílias?

Em entrevista à TV Assembléia, em 2013, Rios Netto fez uma reflexão interessante. “A versão Bolsa Família 1.0 já está consolidada e é eficaz, como diversas pesquisas já comprovaram. Agora, é tempo de pensarmos na versão 2.0, nas portas de saída. Sabe-se que o programa resolve o problema da pobreza na mesma geração”. A questão, segundo ele, estava associada à pobreza entre gerações, como dispõe a lei de sua criação. “É preciso saber se a adolescente que engravidou, teve um filho e, com isso, passou a ser uma mãe do Bolsa Família será uma avó de uma criança cuja mãe também receberá o benefício. Se isso acontecer, terá o programa fracassado”, afirmou Rios Netto.

Assim, havia alguns debates em curso sobre eventual segunda geração do PBF, incluindo a exigência de desempenho escolar mínimo, máximo de vinculação, qualificação profissional, etc. Obviamente, não havia consenso. Segundo Bichir (2011), os defensores do PBF alinhados a uma postura liberal são favoráveis a essas alterações, ao passo que os que situam o PBF na ótica do direito à proteção social rejeitam essas modificações.

## 5.7 Como atuam os agentes de base?

A escolha desta seção como a última deste Capítulo é proposital. Ao fazer com que o leitor seja exposto às entrevistas e suas análises, nessa sequência, assumo que, à medida que a leitura se processa, ele se torna capaz de construir um mosaico sobre como os agentes que estão na linha de frente atuam.

O Capítulo 2 e as seções anteriores destacam pontos brevemente recuperados nesta seção: a discricionariedade dos atores, a *expertise* acumulada ao longo do tempo, as redes de cooperação estabelecidas, a forma como interagem e manipulam os cidadãos e, por último, a percepção que têm de si mesmos. Claro está que todas as dimensões abordadas nas seções anteriores refletem esses pontos: as decisões que tomam e porque as tomam; o que pensam e (em alguns casos) porque pensam assim; o modo como lidam com o trabalho e com os cidadãos que atendem; as dificuldades e os desafios e como isso repercute em sua ação; a percepção que têm sobre seu papel como agente de base.

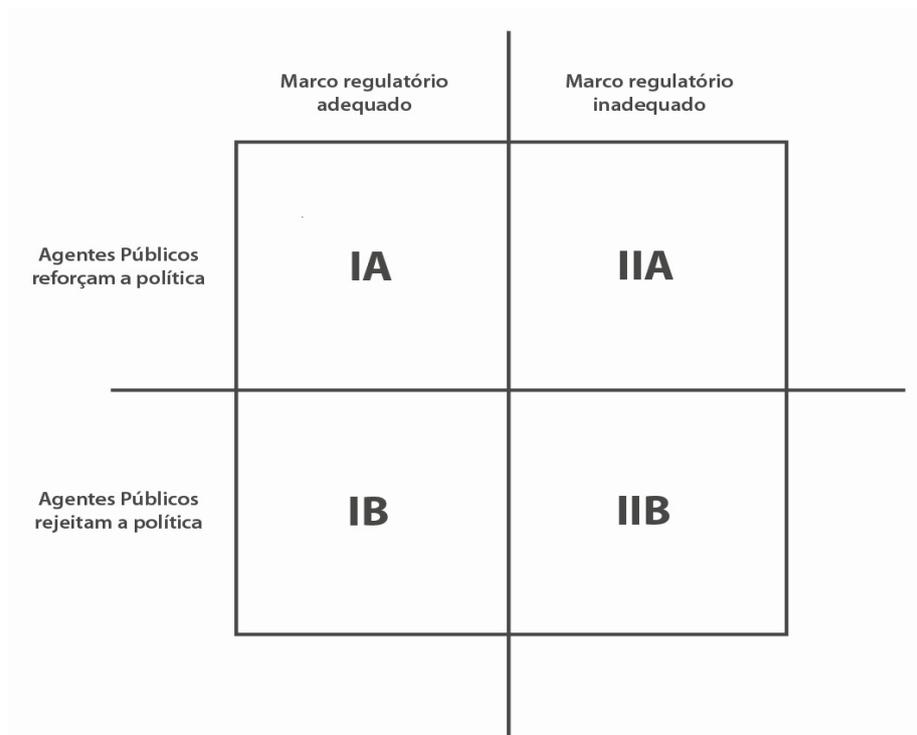
Apesar de as pesquisas de Lipsky (1980) terem se concentrado nas políticas sociais, foram realizados diversos estudos com base em suas contribuições. Evans e Harris (2004), por exemplo, fazem excelente revisão desses trabalhos, tendo como objeto o papel dos agentes de implementação que atuam com programas sociais e o exercício da discricionariedade.

Segundo esses autores, ainda que as instituições tenham desenvolvido novos e melhores mecanismos de regulação e supervisão do trabalho de seus colaboradores, a natureza do trabalho dos agentes públicos de base que atuam em programas sociais explica por que é difícil que esses controles aconteçam. Os autores afirmam que os diversos estudos empíricos realizados comprovam a tese de Lipsky (1980) de que a política é, na verdade, o que os agentes que estão na ponta fazem. Como esse é um dos pontos centrais desta tese, uma pergunta emerge: A discricionariedade dos atores é boa ou ruim para a implementação da política pública? A resposta é: Depende.

A Figura 6, a seguir, apresenta, de maneira muito simplificada, quatro cenários e os respectivos trechos de entrevistas que servem como exemplo, os quais sugerem diferentes combinações e desdobramentos possíveis a partir de duas dimensões: a discricionariedade dos atores em dois extremos e a qualidade do

marco regulatório da política. O público-alvo está bem delimitado? Há vazamentos? Os objetivos estão claramente definidos? Os processos estão desenhados adequadamente? Se, para fins de simplificação, é possível assumir que, tecnicamente, o marco regulatório é adequado, ou não, os agentes públicos que trabalham com essas políticas podem adotar, também simplificada, duas posições: apoio ou rejeição.

Figura 6  
Matriz de Atitudes



Fonte: Elaboração própria.

Ainda que essas posições tenham espectro largo entre os extremos, quatro combinações permitem identificar questões importantes.

### *IA*

O quadrante IA parece, inicialmente, a melhor combinação possível, uma vez que a política é adequada e os atores cooperam. Entretanto o fato de os indivíduos concordarem, aprovarem e cooperarem com a política não garante que seus limites

sejam respeitados ou que novos elementos sejam a ela incorporados, pois pode haver outras questões.

**[E1]**

*É claro que existe uma preocupação da equipe em fazer com que as famílias não se tornem invisíveis;* [assistente social CRAS B, sobre sua equipe de trabalho, seu compromisso com as famílias e a preocupação em manter as famílias em sua memória]

**[E2]**

*A gente fala que fica debaixo do nosso braço (...)* [assistente social CRAS A usando uma expressão para explicar que não esquece das famílias que atende]

**[E3]**

*Tudo que não é de Deus manda para o CRAS.* [assistente social referindo-se às diferentes demandas que são encaminhadas ao CRAS B, à diversidade e os desafios do trabalho realizado]

**[E4]**

*A escola está aqui funcionando. Ele está lá fora. O lugar dele é aqui dentro* [Coordenadora Programa Saúde na Escola, referindo-se ao aluno do programa Bolsa-Família, sua percepção sobre o programa e seu papel como educadora]

**[E5]**

*Eu quero que ela saiba que na nossa secretaria tem trocentos programas e projetos* [gerente da SMED, sobre a relação com as famílias, as ações implementadas, a importância que atribui a essa aproximação e à disseminação das ações implementadas]

**IIA**

A combinação IIA, por sua vez, indica que, apesar de a política ter problemas, os agentes a reforçam. Mas, à primeira vista, pode-se esperar que os atores não a reforcem, tendo em conta que existe um marco regulatório inadequado. Entretanto, mesmo que o desenho seja problemático, podem os sujeitos agir no sentido de corrigir seu curso de ação cotidianamente, ajustando os problemas, na medida em que são processados. Os agentes aprovam a política e/ou percebem que é

importante em relação ao trabalho que desempenham. As entrevistas realizadas com os profissionais da assistência social e da escola apontam para isso.

**[E1]**

*Porque na rotina, nós somos engolidos (...)* [diretora da escola B referindo-se a sua rotina e porque nem sempre a interação com os profissionais do CRAS funciona]

**[E2]**

*Eu tenho a vivência da escola, eles não.* [diretora escola A, referindo-se à dinâmica da escola, em contraposição aos assistentes sociais]

**[E3]**

*A gente sabe é fuçando* [secretária escolar referindo-se aos procedimentos do programa Bolsa-Família].

**IB**

O terceiro quadrante indica uma situação curiosa: se a política é boa, por que os agentes a sabotam? A discricionariedade, à primeira vista, pode ser vista como um mal, uma vez que a proposta é boa. Entretanto os agentes não a apoiam e, por isso, não a implementam da maneira como foi pensada. Por outro lado, podem usar seu poder discricionário para reforçar algum elemento na agenda governamental ou para, por exemplo, pressionar o governo em relação a uma questão específica. Sacrificar a política pode ser, nesse caso, positivo para o grupo. Nas entrevistas, três situações ilustram esse cenário: (1) pressionar para que a SMED não mais fosse a responsável pelo controle da frequência escolar da rede estadual; 2) dizer que havia articulação na Câmara Municipal a fim de criar um cargo administrativo na escola para desafogar o trabalho do diretor e (3) sugerir, ainda que timidamente, que a condicionalidade educação devia incorporar o desempenho escolar.

**[E1]**

*Eu não estou aqui para resolver esse tipo de problema.* [professora escola A, referindo-se a problemas ligados à pobreza, sua percepção sobre o programa e as limitações que impõe à sua atuação como agente pública]

**[E2]**

*Daqui a pouco vai querer dar o banho, né?* [secretária escolar, referindo-se, criticamente, às funções que a escola pública tem assumido e as expectativas crescentes que as famílias têm apresentado]

**[E3]**

*Nós vamos naquela reunião do CRAS. Ah, não tem conteúdo, a coisa não anda. Aquele gip-gip nheco-nheco. Tem um ano que a gente está discutindo o mesmo caso. Temos mais o que fazer. [diretor da escola A, sobre reuniões do GT Família-Escola serem pouco produtivas, sugerindo que as dinâmicas e ritmos entre as áreas são diferentes]*

**IIB**

É claro que os agentes de implementação podem sabotar uma política pública que tenha desenho inadequado, como revela o quarto quadrante. Também não há como assegurar que isso seja bom ou ruim, uma vez que, por exemplo, ela pode ser boa e ter fragilidade na arquitetura. A sabotagem dos agentes, nesse caso, “consertaria” essas imperfeições. Por outro lado, a sabotagem dos atores pode também redefinir a agenda do governo, forçando-o a redefinir a política.

**[E1]**

*Professor escola A: se nunca me explicaram para que serve um GT [grupo temático], o que eu vou fazer lá?*

**[E2]**

*Coordenadora do CRAS A: Eu acho que talvez a desculpa seja que se tem muita coisa para fazer na escola e que eles realmente não percebem que é papel deles. Por exemplo, o acompanhamento das 30 famílias, a gente faz reunião e convida a escola. O CRAS faz visita, a saúde faz visita. Ou não há iniciativa da escola para fazer atendimento diferenciado através de uma visita ou ela acha que aquilo não é papel dela.*

**[E3]**

*Assistente social CRAS B: É muito raro um professor sair de sala de aula e vir participar de uma discussão de caso. Para isso a escola tem que garantir que o professor vai ser substituído. Como que eu tiro um professor de sala de aula para ele vir para outra perspectiva, para entender quem é o aluno, a mãe, a família? Ele não tem tempo.*

As composições revelam claramente que esses sujeitos podiam coordenar o comportamento dos beneficiários, moldando-os ou ensinando-os a se enquadrar aos objetivos da política. A capacidade decisória desses atores reforçava o seu papel político. Do ponto de vista da correlação de forças entre os diversos grupos que se encontravam nas arenas onde as pressões políticas se materializam, a

probabilidade de estarem esses agentes presentes era real. Professores, profissionais da saúde, policiais, etc. detêm poderes de agenda que não podem ser desprezados, ainda que se saiba que o capital político desses grupos não é o mesmo.

É por isso que não se pode afirmar que a discricionariedade desses atores é utilizada para produzir valor unicamente para o cidadão, porque, dependendo do contexto, os interesses desses grupos podem fazer com que seja gerado valor para o próprio grupo, mesmo que isso signifique perda, prejuízo ou redução para o cidadão. Comportamentos utilitários ou oportunistas podem ser, pois, potencializados pela capacidade discricionária desses sujeitos e, nessa arena, nem sempre é tão simples afirmar que isso é ruim ou bom. Da mesma forma, quando esses atores reforçam a política, a discricionariedade não garante que o compromisso seja exclusivamente com o cidadão ou usuário, uma vez que outros interesses podem fazer com que essa estratégia seja escolhida.

Outro aspecto reforçado por Evans e Harris (2004) está relacionado ao desempenho e às funções das organizações que respondem pela implementação no nível de base, pressionada pelos novos preceitos da gestão pública. Como esses espaços têm incorporado novas rotinas a fim de atender à cultura da gestão, da avaliação, do monitoramento, da transparência, da descentralização e do atingimento de metas, os agentes públicos, novamente, fazem escolhas que não necessariamente estão alinhadas com o princípio da geração de valor público.

No caso do PBF, as entrevistas realizadas com os assistentes sociais revelam esse componente ao deixar claro que, para atingir a meta de atendimento bimestral das famílias beneficiárias, se sacrificava o acompanhamento qualitativo. Por causa do volume de trabalho, do baixo número de funcionários e dos recursos disponíveis, escolhiam, subjetivamente, as famílias priorizadas. Os profissionais da escola, envolvidos com as especificidades de seu trabalho, também traçavam estratégias que refletiam esses dilemas, como ficou evidenciado em uma das entrevistas: o diretor reclamava que o volume de trabalho administrativo “roubava” tempo da gestão pedagógica da escola.

Pretendeu-se, neste Capítulo, analisar como os agentes do nível local pensavam, agiam e decidiam, como suas rotinas eram constrangidas pelos instrumentos regulatórios e como, a partir disso, criavam estratégias para desempenhar seu trabalho. Analisou-se também como a condicionalidade educação

vinculava esses sujeitos, produzindo tensões que podiam ser favoráveis à intersetorialidade. No Capítulo 6, apresenta-se discussão sobre o PO, obedecendo, sempre que possível, ao itinerário percorrido na análise do PBF.

## **CAPÍTULO 6**

### **PROGRAMA OPORTUNIDADES: DO OFICIAL AO REAL**

O Capítulo 3 apresenta breve descrição do PO, a partir da revisão dos documentos institucionais disponibilizados pela SEDESOL e da literatura consultada. A análise dessas referências foi apenas suficiente para apresentar características gerais, objetivos e condicionalidades. Neste Capítulo, apresenta-se como o PO opera na base.

## 6.1 Conhecendo a operação: o desenho do PO

No que se refere à organização administrativa, no nível nacional, a SEDESOL é a Secretaria de Estado<sup>66</sup> responsável. O governo federal criou, em 1997, o Conselho Nacional do Programa Oportunidades, com a finalidade garantir a articulação entre a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (SEDESOL), a de Saúde (SSAP) e a de Educação (SEP), formalmente vinculadas ao Programa.

Cada um dos estados da federação e o Distrito Federal contam com uma sede da SEDESOL<sup>67</sup>. Cada sede, escritório estadual, é chefiada por um delegado, gestor público que ocupa função de confiança. A função dessas representações é articular e operar o PO em cada um dos estados, reportando-se diretamente à Coordenação Nacional, sediada no Distrito Federal. Os funcionários que trabalham nessas representações integram a estrutura da SEDESOL, sendo por ela remunerados.

Do ponto de vista objetivo, a Coordenação Nacional opera como um órgão autônomo em relação à SEDESOL, contando com servidores e orçamento próprios. É, de longe, um dos programas mexicanos (se não for o único) mais avaliados interna e externamente, além de contar com orçamento muito superior ao das demais políticas públicas. Nesse sentido, esses elementos claramente o configuram como uma das principais políticas governamentais vigentes no país.

Cada um dos estados é dividido por áreas ou territórios de atenção regional. Essas áreas são cobertas por Unidades de Atenção Regional (UAR), que contam com sede física e equipe administrativa próprias e devem atender a um número específico de famílias, dependendo do número das cadastradas em cada estado. Cada UAR está encarregada de um conjunto de microzonas geográficas, que devem

---

<sup>66</sup> O equivalente aos ministérios na administração pública brasileira.

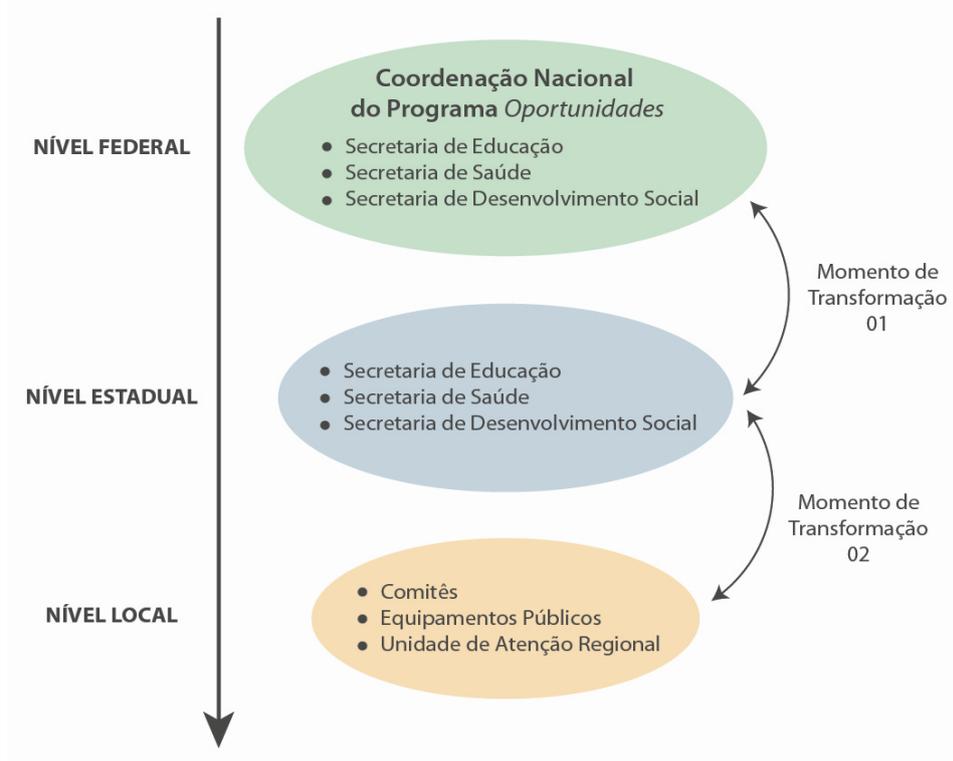
<sup>67</sup> *Delegación Estatal del Programa Oportunidades* ou Sede Regional do Programa.

ser acompanhadas pela equipe regional. Na estrutura organizacional de uma UAR existe coordenador da unidade, equipe administrativa e equipe de RAs. Durante os meses de (re)certificação, incorporam-se à equipe agentes contratados temporariamente para executar essa tarefa.

Como mostra a Figura 7, a seguir, a cadeia de governança, nitidamente regulada pela SEDESOL nos três níveis de implementação, é diferente da apresentada para o modelo do PBF, pois a participação dos governos municipais no PO é mais limitada. Mas os momentos de transformação ao longo desse percurso não podem ser desconsiderados.

Figura 7

Níveis Hierárquicos e Fluxos de Transformação do Programa Oportunidades



Fonte: Adaptação de Lotta (2010).

Os agentes públicos que atuam no nível local são os *enlaces* e os RAs). As *enlaces* são agentes que têm o papel de fazer a ponte entre o governo federal e os municípios/estados. De acordo com os entrevistados, a atuação desses sujeitos é limitada, restringindo-se a questões administrativas e de logística para as ações locais.

Na estrutura da SEDESOL do nível local, os RAs são, na prática, os agentes operativos mais próximos das famílias beneficiárias. Em linhas gerais, suas atribuições são realizar os trâmites operativos com as famílias, ser elo entre a Coordenação Nacional/sede estadual/UAR e as famílias, realizar sessões bimestrais de orientação com as famílias, entregar os recibos de pagamento dos benefícios a cada uma das famílias e coordenar o trabalhos das *vocales*.

As funções dos RAs estão discriminadas nas regras de operação do PO<sup>68</sup>. Os RAs trabalham individual e majoritariamente em campo, mas, por conta dos trâmites que realizam, também desempenham atividades administrativas nas UAR. De modo geral, cabe a eles executar todos os procedimentos básicos do PO junto às famílias, como suspensão e exclusão, alteração de domicílio e condução das sessões bimestrais de orientação com a Mesa de Atenção e Promoção de Oportunidades (MAPO). Grande parte do trabalho dos RAs concentra-se na realização dessas sessões, com grupos de até 100 titulares. Ao final de dois meses, devem ter atendido aproximadamente 3000 beneficiários. Um dos diretores da Coordenação Nacional descreveu a dinâmica das MAPOs:

*Diretor Coordenação Nacional: Nosotros tenemos una intervención que es un tipo de monitoreo a las familias. Son unas sesiones de orientación a titulares que se llevan una vez a cada bimestre y en esas sesiones de orientación las mujeres participan muy activamente, se intercambian ideas, también hay dinámicas de juego, se les presentan varios temas asociados por un lado a trámites y al conocimiento del programa, como dar de baja a los integrantes, o como dar de alta nuevos integrantes. Y por otro lado, hay un conjunto de temas de orientación para tratar de motivar algunos cambios en pensamiento, actitudes, comportamientos y el capital social. Temas de desarrollo humano, de género, de fortalecimiento de la autoconfianza en la mujer y fortalecimiento de su papel.*

*Vocales* são titulares locais beneficiárias do PO que atuam como referência para as demais e para os RAs. Em sua grande maioria, são mulheres. Não recebem remuneração adicional para exercerem essa função e são eleitas pelas demais, com mandato de dois anos. Cada uma é responsável por um número definido de famílias. De modo geral, cada microzona UAR tem seu RA e *n* grupos de quatro *vocales*, dependendo do número de beneficiários por território: uma de educação, uma de

---

<sup>68</sup> As Regras de Operação são uma espécie de projeto executivo que o governo deve enviar ao Congresso anualmente, expondo intenções, metas, investimentos requeridos e detalhada descrição de como a ação será executada. O orçamento do programa/ação está condicionado à aprovação pelo Legislativo. Desde sua criação, todas as Regras de Operação do PO foram aprovadas pelo Congresso.

saúde, uma de Nutrição e uma de controle social. Todas as *vocales* de uma microzona devem se reunir periodicamente nos Comitês de Promoção Comunitária, instâncias de participação, articulação e disseminação de ações no nível local.

Na área de saúde, os agentes de base são os profissionais que atuam no nível local, destacando-se médicos e enfermeiros. Em relação às condicionalidades, todos os membros do domicílio devem comparecer às consultas médicas, que são previamente marcadas. As consultas das crianças e jovens são bimestrais e as consultas dos adultos são semestrais. Além das consultas, as mães devem participar de sessões de orientação e formação que acontecem periodicamente, dependendo da programação local. As sessões têm temáticas diversas nas áreas de prevenção de doenças, planejamento familiar, uso de medicamentos, entre outras. Os jovens que estão no ensino médio devem, além das consultas, participar de sessões de formação, onde podem tratar de temas, como sexualidade, drogas, gravidez e métodos contraceptivos.

Cada membro da família tem um controle de programação, com as datas e horários em que deve comparecer ao Centro de Saúde local. Em geral, é a mãe ou responsável que leva seus filhos à consulta. Enfermeiros e médicos são os responsáveis pelo registro da frequência no formulário de controle, que deve ser enviado à UAR, que o encaminha para a sede do PO no Estado, para ser processado pela Coordenação Nacional. Esse procedimento é bimestral e realizado manualmente pela equipe do centro de saúde.

Caso algum membro da família não cumpra a programação bimestral, o benefício é suspenso e, se for reincidente, é desligado do PO. A titular do benefício nessa família pode justificar o não cumprimento da agenda no período, devendo a equipe do posto deferir, ou não, esse pedido. Caso a justificativa seja posterior à data de pagamento do benefício, o RA é o responsável pela tramitação da justificativa. De toda forma, a bolsa é restabelecida e paga retroativamente quando os pedidos são deferidos.

Há diversos aspectos importantes o processo. O primeiro é que, como já foi dito, o programa mexicano paga uma bolsa que é a soma de três componentes: saúde, educação e alimentação. Apesar de cada um desses componentes ser mais ou menos o mesmo em termos monetários, as exigências e formas de pagamentos são distintas. Se algum dos membros da família descumprir a condicionalidade

saúde, descrita anteriormente, a bolsa do bimestre consiste apenas do apoio alimentar. Os componentes de saúde e educação não são pagos.

O segundo aspecto, que deriva do primeiro, é haver um hiato considerável entre apuração, justificativa, análise do pedido e pagamento (ou não) do benefício retroativo, como acontece em Belo Horizonte. De acordo com os entrevistados, em função dos constrangimentos burocráticos que fazem parte das regras de operação do PO, o atraso pode ser de até seis meses.

Em relação à educação, os agentes são os professores e os diretores de escola. Os processos são parecidos com os de saúde. A escola é a responsável por atestar a frequência do aluno beneficiário, mas envia para os setores competentes na SEDESOL apenas o formulário dos que não cumpriram com a frequência bimestral. De acordo com um dos entrevistados, há em cada escola um funcionário responsável pelas planilhas de frequência dos alunos bolsistas.

Caso algum filho em idade escolar não tenha a frequência bimestral exigida, o benefício é suspenso e, sendo reincidente, é desligado do PO. A titular do benefício pode justificar o não cumprimento da agenda nesse período, devendo a equipe da escola validar, ou não, seu pedido. Como no componente saúde, há neste questões importantes.

Caso algum dos alunos beneficiários descumpra a condicionalidade educação, a bolsa do bimestre consiste do apoio alimentar e do componente saúde. Portanto apenas o componente educação não é pago. Uma pergunta é inevitável: Por que os procedimentos são distintos para as duas condicionalidades? O PO, na prática, produz algum tipo de seleção adversa<sup>69</sup> quando “remunera” diferentemente cada um dos componentes<sup>70</sup>? É importante destacar as externalidades produzidas por essa estratégia:

---

<sup>69</sup> Seleção adversa é um fenômeno produzido quando a assimetria de informação entre os agentes faz com eles “selecionem”, de maneira incorreta, determinados bens e serviços no mercado, produzindo distorções na relação entre eles. No caso do PO, o fato de os valores pagos para cada condicionalidade serem diferentes podia produzir desequilíbrios nos comportamentos dos titulares, que passavam a “selecionar” (ou escolher) que estratégia deviam utilizar para atender à condicionalidade que oferecia a maior bolsa.

<sup>70</sup> As entrevistas realizadas sugeriam haver, por parte do governo, interesse em induzir as famílias a consumir mais serviços de Saúde, assumindo que as questões educacionais já estariam minimamente asseguradas uma vez que as famílias tinham o dever de matricular seus filhos na escola.

- Elevação da demanda por serviços de saúde, evidenciando a incapacidade do governo em provê-los, o que possibilita a emergência de comportamentos oportunistas (cobrança de propinas, fraudes e perda de credibilidade);
- Enfraquecimento da condicionalidade educação, com falta de incentivo à frequência escolar, uma vez que as famílias, muitas vezes, optam por cumprir sua agenda e/ou a de seus filhos no centro de saúde em lugar de assegurar a frequência escolar;
- Resistência ao PO por parte dos profissionais de saúde e de educação pelo acréscimo de trabalho para os primeiros e da sabotagem dos docentes por se sentirem desprestigiados ao perceber que as contrapartidas da educação têm menor peso;
- Diferença entre as contrapartidas nas duas áreas, o que pode fazer com que os professores demandem novas responsabilidades, como a vinculação do desempenho escolar.

Conforme o Capítulo 3, os 71 anos em que o Partido Revolucionário Institucional (PRI) permaneceu no poder cristalizaram uma cultura em que tanto os governadores quanto os prefeitos operavam como agentes do governo federal ou estatal em seu território. Com a eleição de Fox (PAN) em 2010, o extenso ciclo do PRI foi finalmente interrompido e, a partir de então, as relações intergovernamentais se transformaram consideravelmente. Segundo Flammandn (2010), os governos estatais têm cada vez mais influência e acesso à tomada de decisões nacionais.

Nessa direção, Porras (2012) ressalta o papel dos municípios no processo de governança, mas adverte que a cultura de dependência em relação às esferas federal e estadual é grande. Adverte o autor que o estilo de governança hierárquico ainda é a forma de interação que predomina no país, marcado por baixos níveis de responsabilidade local associados à baixa participação no desenho das políticas públicas.

Especificamente em relação ao PO, a análise das entrevistas deixa claro que os governos subnacionais tinham baixíssima inserção em sua estrutura decisória, cabendo a eles funções estritamente administrativas e operacionais, o que está explicitado na fala de uma *enlace*:

*Enlace municipal: En ese tipo de apoyo sería nada más en la cuestión de información: informarle a la gente que día se van a dar este tipo de actividades, mandamos unos oficios y mandamos al mensajero para que vaya a entregarle en su mano a la vocal del programa oportunidades indicándole que días son de pago que días son de pláticas (...).*

As entrevistas sugerem que o PO, dado seu elevado centralismo, produziu um tipo clássico de insulamento burocrático: ao longo dos anos, parecia ter afastado de seu cotidiano os demais órgãos do nível federal, o que se estendeu para as outras esferas da federação. Independentemente da motivação, política ou administrativa. Os constrangimentos burocráticos, uma das marcas distintivas das burocracias públicas, podem produzir um conjunto de disfunções que as afastam de seu objetivo principal, de sua atividade central (Powell & DiMaggio, 1983). O coordenador estadual do PO em San Luís Potosí descreveu uma situação em que seu colega, coordenador de outro programa federal (Seguro Popular), tinha dificuldade em localizar 100.000 beneficiários. Por conta própria, procurou o companheiro do PO, porque supôs que havia sobreposição. Segundo o entrevistado, dos 100.000 cadastrados, 84.000 estavam também vinculados ao PO, o que permitiu a integração das ações no nível estadual.

*Coordenador estatal: El programa de seguro popular tuvo un problema en los expedientes. Tenían un padrón de cien mil personas. De esos cien mil, ochenta y cuatro mil eran de Oportunidades. Entonces, sí, es mi problema. Ellos tenían cuatro o cinco meses intentando regularizar. Nosotros se los resolvimos en dos semanas!*

As entrevistas e, sobretudo, as diversas visitas realizadas à sede do PO na Cidade do México comprovaram o esperado: a estrutura administrativa da SEDESOL era grande, ramificada e muito complexa. Isso levantou uma suspeita: o PO tornou-se tão grande, tão complexo e com tantos constrangimentos burocráticos que parecia ter se tornado um fim em si mesmo, um dos riscos que estruturas insuladas, como a SEDESOL, correm, de acordo com Powell & DiMaggio (1983). Os dois excertos a seguir evidenciam essa questão.

**[E1]**

*Diretor Coordenação Nacional: Somos tan grandes que creo que debemos de figurar en la planeación y para fomentar eso tenemos que dar información, tenemos que poner a nuestro personal nuestra estructura; todos estos comités que hay, ponerlos a disposición para ir alineando las intervenciones de otros sectores del gobierno y que todos vayamos juntos atendiendo a esta población de manera mucho más integral.*

**[E2]**

*Coordenadora: Crecemos tanto que no sabemos si tenemos la capacidad de operar. Nos volvemos menos hábiles cuando estamos más gordos.*

Chamava a atenção a quantidade de formulários, trâmites e procedimentos que deviam ser processados e seguidos pelos burocratas de base e pelos usuários. Mesmo que isso não fosse representativo em termos orçamentários, esses constrangimentos desviavam o foco, colocando a burocracia à frente do cidadão. Um dos diretores descreveu esse fluxo, sob a perspectiva da rotina de um titular.

**[E1]**

*Diretor Coordenação Nacional: Tiene que hacer el llenado de todos sus documentos. Si es un nuevo integrante tiene que venir su acta de nacimiento y se anexa a la ficha. Yo soy el RA y te doy este papel [referindo-se ao cartão de frequência ao centro de saúde]. Usted tiene que llevar a la clínica para que te lo sellen. Me lo traes y aquí vienen los nombres de tu familia. En el centro de salud alguien me registra. El doctor tiene el formato y doctor lo toma y verifica cuantos miembros tiene en el hogar. [Simulando ser o médico] Tienes que regresar en 25 de mayo a las 14 horas. Estos niños que son pequeños tienen que venir el 15 de mayo y el 12 de Julio. [Simulando ser o titular] Ya platique con él me sella y él se queda con una parte del formato y yo con la parte más pequeña. vienes y me lo das [simulando ser o RA] y con eso es tu primera condicionalidad.*

**[E2]**

*Diretor Coordenação Nacional: Los formatos de cumplimiento de corresponsabilidades de educación son E1 y E2. E1 es único para inicio de año; E2 es de continuidad para los cuatro bimestres por que las becas son durante cinco bimestres. Son millones de formatos que se mandan imprimir y llenar.*

Que fatores poderiam explicar tal excesso de formulários, trâmites e procedimentos? Segundo Laguna (2010), o México é um dos países latino-americanos que mais aderiram à Nova Gestão Pública, haja vista o elevado número de avaliações, auditorias, mecanismos de controle e prestação de contas e

discussões sobre vinculação orçamentária dos programas às metas de desempenho pactuadas.

No que se referia ao processo de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, é provável que as bases da Nova Gestão tivessem contaminado a administração federal. Com base em Laguna (2010), é possível apontar alguns elementos que poderiam, ao menos, orientar essa reflexão.

O insulamento reflete claramente a intenção da burocracia federal em blindar o programa do ponto de vista eleitoral e evitar que fosse capturado pela máquina partidária. O raciocínio contrário é igualmente possível: o governo estava sistematicamente retroalimentando uma cultura de independência, transparência e *accountability*, instrumentos utilizados para reforçar uma cultura de vigilância sistêmica contra práticas clientelistas e eleitoreiras.

Nessa direção, as entrevistas realizadas com os funcionários do nível estratégico dão destaque aos mecanismos de controle administrativo, transparência, prestação de contas e blindagem eleitoral ([E1]). O mesmo se passava na base, com os RAs e professores ([E2; E3; E4]):

#### [E1]

*Diretor Coordenação Nacional: Nos evaluamos de manera externa y también los fiscalizadores. La Auditoría Superior de la Federación y el órgano interno de control nos vigilan. Cada año tenemos cinco auditorías por lo menos nada mas de la auditoría general de la federación y en ninguna hemos salido con alguna observación negativa.*

#### [E2]

*RA 2: Hay una área que se dedica únicamente a eso, se llama denuncia ciudadana y tiene oficinas en todos los estados. Cada vez que vamos a las sesiones de orientación llevamos un maletín con candados para las personas: el buzón. Ahí pueden meter denuncias, quejas y son investigadas. Cada una de ellas tiene un folio, a la que se le da seguimiento. Hay un teléfono gratuito también para quejas, la cuenta de correo electrónico y los buzones ambulantes.*

#### [E3]

*Professora escola B: Nosotros tenemos la obligación de decirles a los alumnos, bajo ninguna circunstancia a ustedes los pueden amenazar diciéndoles si no acudes a la campana de fulanito, te van a quitar el programa de oportunidades. Eso no sucede, esta prohibidísimo.*

**[E4]**

*RA 1: Dentro de la papelería que traigo, traigo respuestas de la contraloría social del buzón. Al momento de que una persona deposita su queja, documentos, solicitud, reconocimiento, denuncia, felicitación, nosotros como programa junto con las instituciones que están participando con nosotros, tenemos la obligación de que los 45 días posteriores de que puso la queja le tenemos que dar una respuesta por escrito.*

Essas dimensões foram tão reforçadas que se pode inferir que o PO dedicava boa parte de sua energia aos processos administrativos e aos controles burocráticos. Como essa foi uma questão que emergiu das análises das transcrições, decidi investigar se essa era a visão disseminada entre os agentes públicos mais operativos, no nível local. Mesmo que as limitações sobre as amostras devessem ser consideradas, havia evidências de que uma visão mais administrativa estava presente em setores da estrutura do PO.

Ainda que de forma superficial, há algumas possíveis explicações para isso. Do ponto de vista técnico, o governo pretendia assegurar a adequada focalização e controle sobre o processo de inserção e registro das famílias beneficiárias. Associado a isso, o orçamento do PO era exclusivamente federal, sem contrapartidas ou complementos estaduais ou municipais. Assim, o pagamento dos benefícios às famílias beneficiárias era feito diretamente pelo governo federal pela sua rede bancária. O BANCEFI era a instituição responsável por essa operação, órgão semelhante à Caixa Econômica Federal no Brasil. Esse processo acontecia sem a intervenção das outras esferas de governo.

Claro está que a elevada centralização tinha componentes políticos. Ao agir dessa forma, o governo federal assegurava o controle sobre o PO, tanto do ponto de vista operacional (incluindo os cadastros) quanto do ponto de vista sua “paternidade”. Ao eliminar os governos locais da operação cotidiana, o governo central, produzindo um tipo de blindagem, impedia que o Po fosse manipulado politicamente pelas administrações locais/estaduais.

O excerto a seguir ilustra a preocupação do governo federal com a blindagem e o controle do programa. Segundo o entrevistado, o PO podia ser comparado a um caminhão que funcionava muito bem, até que começou a ser carregado com qualquer tipo de produtos. Terminou vendendo abacates e laranjas, sem saber o que pretendia vender na verdade. Por isso o coordenador da UAR defendeu que era importante regular como a articulação com os demais programas e níveis de

governo acontecia, evitando que o PO perdesse a identidade e/ou fosse capturado pelos outros setores e esferas:

*Coordenador UARI: Metafóricamente es un camioncito que funciona muy bien hasta que si le subes cualquier cosa. Al rato terminas vendiendo aguacates y naranjas. Si es un tema de oportunidades se hace; si no es un tema de oportunidades no va a las MAPO. Regulamos que si y que no. Si la secretaria de salud tiene campana para la vacunación, vente aquí a este espacio. La secretaria de educación tiene esta bronca con el gobierno del estado, si te presto el espacio, pero no te lo cedo. Yo lo regulo porque si no se vuelve anárquico...*

Não seria possível inferir que o governo federal, ao agir dessa forma, estava capitalizando-se politicamente, represando os ganhos políticos para si, realçando seu caráter oportunista, clientelista e eleitoreiro? Esse é um dos riscos da centralização, como se passa no Brasil, apesar de serem distintas as estratégias, como analisa o Capítulo 5.

Tanto no nível macro quanto no micro, a articulação com a Secretaria de Saúde e a Secretaria de Educação era complexa, especialmente em relação à segunda.

*Subdiretor Coordenação Nacional: Nuestra interlocución tiene mayor relevancia donde nosotros podemos meter más la mano: es en la salud. En educación nada más, en educación no podemos hacer nada. No tenemos un interlocutor en SEP. En cambio si, lo tenemos en salud.*

No nível federal, as políticas sociais empreendidas por esses órgãos que tinham interface com o PO eram, via de regra, mal articuladas. Disse uma das gestoras: “la estamos empezando y esta figura de vinculación apenas tiene un par de años. Se buscan vinculaciones con programas de alfabetización, programas para adultos mayores, proyectos productivos, pero sobre todo en programas federales”.

As diversas avaliações realizadas pela Coordenação Estatal, associadas ao grande volume de dados, poderiam, por sua vez, contribuir para que as políticas convergissem ou fossem redesenhadas ou para que fossem implementadas novas em rede. As entrevistas realizadas indicam que isso ainda não aconteceu. Não havia, no México, um sistema integrado, como o CADU, que permitisse que as diversas esferas da federação planejassem conjuntamente suas ações ou articulassem sua atuação, evitando vazamentos e problemas de *targetting*.

Nessa direção, um dos diretores levantou um dilema típico das avaliações de políticas públicas. O que fazer com a infinidade de dados produzidos? Como

produzir um sistema de informação com os dados disponíveis? Ainda que isso não tivesse sido implementado, ficava claro que o governo mexicano reconhecia que esses sistemas eram estratégicos para a formulação de políticas sociais.

*Diretor Coordinación Nacional: Tenemos información de 6.5 millones de hogares en el país, que son más de 30 millones de personas de un universo de 110. Tenemos cualquier cantidad de información socioeconómica. Tenemos ubicados en mapas, hogares, escuelas, clínicas, caminos. Tenemos mapeado casi a toda nuestra población beneficiaria. Estamos promoviendo generar un sistema de información que sirva no solo para la planeación de las acciones del programa Oportunidades, sino que también sirviera para la planeación de otros programas sociales federales, estatales, municipales que pudieran coadyuvar al logro de nuestro objetivo, disminuir la pobreza. Vamos a firmar un convenio específico donde le pongamos objetivos metas e indicadores para trabajar de manera conjunta, gobierno federal con Oportunidades y gobierno estatal y municipal con acciones que complementen a Oportunidades. Ningún otro programa federal en el país tiene la penetración territorial ni la cobertura que nosotros tenemos.*

Em relação à Secretaria de Educação Pública, as entrevistas com os diretores permitem supor que o PO desconhecia as especificidades desse setor e os desdobramentos que um programa dessa natureza produzia na escola, especialmente porque cada estado mexicano tinha sua Secretaria de Educação, suas políticas, suas escolas e seus profissionais. Escolas são organizações muito peculiares e a visão mais administrativa e disfuncionalmente burocrática desses agentes revelava que pouco se sabia como esses espaços operavam na prática. Essa parecia ser uma questão que merecia mais atenção, mas, em função do escopo desta pesquisa, não foi investigada em profundidade.

Por outro lado, a Secretaria de Educação era uma estrutura governamental fortemente cooptada pelo sindicato nacional de professores, que exercia, historicamente, pressão sobre esse órgão: influenciava a realização de concursos públicos e a distribuição das vagas, pressionava por modificações no plano de carreira e composição salarial e controlava setores internos com indicação de seus dirigentes. Essa relação produziu, ao longo das décadas, uma cultura de insulamento burocrático e político dessa Secretaria, o que, de acordo com o coordenador da UAR e um dos diretores na Coordinación Nacional, explicava a dificuldade dos demais órgãos de trabalhar conjuntamente.

**[E1]**

*Coordenador Estatal: En la SEP ninguno de ellos tiene una oficina que se dedique a atender a Oportunidades. Por lo tanto, la calidad de los servicios es muy mala y en general para Oportunidades es peor. En la salud hay una oficina. En educación no hay ninguna oficina. Quizá allá sido por cuestión sindical, o por problema estructural. Cualquier acción en la SEP el empoderamiento sindical es muy complicado. La SEP es una estructura que por un lado es compleja, tiene muchas subsecretarías y por otro lado tenía el desequilibrio que generaba el sindicato. Lo que decía que el sindicato era más importante que los esfuerzos de las políticas públicas que se establecían en la SEP.*

**[E2]**

*Diretor Coordinación Nacional: Cuando les preguntamos a los maestros si hay recibido información de lo que es Oportunidades, ellos dicen no. Les hicimos cientos de manuales, cientos de trípticos teníamos preparados intervenciones pero yo no puedo convocar a los maestros para actualizarlos porque no tengo esa autoridad. La SEP nos dio opción de un corto lapso y después se arrepintió porque le pareció excesivo el tema o, no se, celos institucionales...*

Questões orçamentárias também explicavam essa dificuldade. A Secretaria de Saúde recebia da SEDESOL repasses monetários que chegavam até a base, aos Centros de Saúde. De acordo com a diretora da Escola C, o mesmo não se passava com a SEP.

*Diretora escola C: El monto total de las becas va a superar siempre los apoyos de salud. Las becas de educación van directamente al bolsillo de las familias. La inversión de salud va una parte al sector salud para la operación, cimentación, los talleres de lo registros, y la otra parte a las familias. Al principio, se había concebido que las escuelas iban a recibir y los maestros iban a recibir un incentivo adicional.*

Tensões orçamentárias são normais na Administração Pública. Afinal, as receitas tendem a ser menores que as despesas, acirrando as disputas políticas entre os órgãos. Entretanto as entrevistas com os profissionais da educação revelam que, de modo geral, o orçamento da SEP era insuficiente para custear a compra de equipamentos e material de consumo e reformas e manutenção dos prédios, obrigando a comunidade escolar a assumir parte das despesas. Como esse parecia ser um problema que perdurava por décadas, pode-se supor que a resistência da SEP em apoiar o PO também tinha essa motivação<sup>71</sup>.

---

<sup>71</sup> Fato é que essa resistência parecia ter se disseminado até o nível local, em que os profissionais da escola demonstravam indiferença ou visível oposição. Análise mais aprofundada sobre o tema será apresentada mais adiante.

As dificuldades enfrentadas pelos agentes públicos do nível estratégico não eram poucas. Além das relatadas, podem-se destacar outras. Interferência política, com mudanças ou ordens superiores (Presidente da República e Secretário de Estado, por exemplo) que atropelavam completamente a rotina e/ou a execução do planejamento, era uma delas, conforme foi destacado por um dos agentes de posição estratégica na Coordenação Nacional.

**[E1]**

*Sub-diretor Coordenação Nacional: Hay mucho reflujó directo y a veces no se coordinan y se provoca un caos. Ha sucedido una instrucción para incorporar un millón de familias. Ese millón, dicen, en tres meses necesitan vincularse los administrativos. Es una doble función... los tiempos de licitación, los tiempos de elaborar sistemas no coinciden con estos tiempos políticos.*

**[E2]**

*Gestora de projetos: La operación normal tiene su propio camino, ya está establecida. Cuando le metes algo adicional, como el caso de adultos mayores o algún estímulo adicional, rompe muchos de los esquemas.*

Essa era uma questão inerente à gestão pública. Como as questões políticas faziam parte do processo administrativo porque mudavam e influenciavam as decisões tomadas tecnicamente, tensões entre esses dois mundos (o político e a tecnocracia) eram recorrentes. A agenda política, invariavelmente, tem papel decisivo no processo de formulação, implementação e monitoramento de políticas públicas, ao passo que os burocratas sempre têm a sensação (muitas vezes correta) de que foram atropelados ou atravessados por ela. Orquestrar essas arenas é um dos maiores desafios para os gestores em posição de liderança, especialmente quando as coalizões partidárias, as demandas encaminhadas pelos grupos de pressão e os ciclos eleitorais são levados em consideração.

As tensões entre os comitês também emergiam como um problema.

*Coordenador UAR: Los comités de promoción comunitaria entran en fricción con los otros órganos ya existentes. Tenemos que cambiar ese enfoque por que en vez de generar tejido comunitario estamos generando tensiones.*

Apesar de o nome sugerir a existência de um espaço físico formal, os comitês do PO eram, na verdade, grupos de titulares coordenados pelas *vocales* e acompanhados pelos RAs, segundo demarcações territoriais. Reuniam-se em

casas, ruas, escolas, igrejas, praças ou em qualquer espaço que fosse referência para encontro. O funcionamento era simples: as *vocales* repassavam as informações que recebiam dos RAs, transmitiam avisos, recolhiam e/ou distribuíam documentos, resolviam problemas locais, motivavam as titulares, organizavam reuniões temáticas, envolviam outros agentes públicos locais, entre outras ações.

Conforme destaca La Jara (2008), os comitês são um dos traços que mais denotam a natureza dessas políticas ao longo dos ciclos de poder: todos os programas sociais e/ou de transferência de renda, no México, implementados desde 1970 se valeram de estruturas similares, realçando traços populistas, clientelistas e de manipulação eleitoral. Diversos programas sociais operam assim, o que pode provocar ruídos e/ou choques de interesses.

Os entrevistados apontam que os problemas ligados à infraestrutura e às condições insuficientes de trabalho para os RAs podiam comprometer a qualidade dos dados inseridos nos sistemas (exigindo mais retrabalho) e, claro, o atendimento prestado aos beneficiários. Como o levantamento de dados estava, basicamente, concentrado nos processos e fluxos administrativos desempenhados por esses agentes, as fragilidades apontadas por esses funcionários podiam afetar os resultados obtidos. O excerto a seguir ilustra a questão.

*Coordenadora: unos cargaban la caja en la camioneta y le llamaban su **carton lap**.<sup>72</sup> Traían ahí todo sus documentos, todas las fichas de atención. Muy pocos pueden traer su propia lap top. Siempre traen muchos papeles y no siempre tienen vehículo los que están en urbano. Hay muchos problemas de inserción y captura de datos.*

O processo de implementação e o desenho intersetorial do programa relacionado com as diferenças regionais, étnicas e culturais do país eram desafios importantes. No que se referia ao PO, essas questões pareciam não ser irrelevantes. As diversas avaliações qualitativas realizadas por Gonzáles de la Rocha & La Tapí (2008) e Gonzáles de la Rocha & Escobar (2008) e pela SEDESOL (2008) revelam que, apesar dos avanços, esses aspectos explicavam parcialmente os baixos índices de desempenho das regiões urbanas e rurais mais pobres, nas áreas de educação, saúde e nutrição.

O Quadro 6 traz uma síntese comparativa dos dois programas, no nível macro, complementar ao que foi apresentado no Capítulo 3.

---

<sup>72</sup> É como os RAs chamam suas caixas, um trocadilho com *laptop* (computadores portáteis).

Quadro 6

## Síntese Comparativa do Programa Bolsa Família e do Programa Oportunidades

<b>BASES</b>	<b>BOLSA FAMÍLIA</b>	<b>OPORTUNIDADES</b>
<b>Orçamento</b>	Centralizado no governo federal	Centralizado no governo federal
<b>Gestão estratégica</b>	Centralizada no governo federal com estímulos à participação de estados e municípios	Centralizada no governo federal com estímulos à participação de estados e municípios
<b>Estrutura organizacional</b>	Profissional e porosa aos demais setores da Administração Pública	Profissional e insulada
<b>Controles e Avaliações</b>	Avaliações independentes são freqüentes.. Órgãos de controle externo auditam as contas periodicamente..	Acrescenta-se que o Legislativo deve aprovar anualmente o programa e seu orçamento.
<b>Repasses orçamentários para estados e municípios</b>	IGD-E e IGD-M	Para a Secretaria de Saúde em nível federal
<b>Intersetorialidade no nível local</b>	Presente nas três esferas da federação sob coordenação do MDS	Centralizada no governo federal pela SEDESOL
<b>Órgãos e setores locais</b>	Secretarias municipais de Saúde, Educação e área da Assistência Social	Coordenação Estatal – SEDESOL
<b>Equipamentos do nível local</b>	CRAS, centros de saúde, escolas	UAR, centros de saúde e escolas
<b>Agentes de base</b>	Profissionais de Educação, Saúde e Assistência Social	Responsáveis de Atenção (RA), <i>vocales, enlaces</i> , profissionais de Educação e Saúde
<b>Acompanhamento dos beneficiários</b>	Sistematizado pelos CRAS (se houver). Visitas domiciliares regulares. Busca ativa. Atendimento individualizado. Foco na família e na titular. Controle de frequência escolar. Controle do cartão de Saúde	Sistematizada pela UAR. Atendimento predominantemente coletivo nas MAPO, de caráter administrativo, informativo e motivacional. Foco no titular. Controle de frequência escolar. Controle do cartão de presença às atividades de Saúde
<b>Condicionalidade predominante</b>	Educação	Saúde
<b>Instâncias locais de articulação dos beneficiários</b>	Não existe	Comitês de Promoção Comunitária
<b>Intersetorialidade nos três níveis</b>	Articulação da Rede de Proteção Social impulsionada pelo SUAS. Incentivos ao consorciamento	Frágil e fragmentada. Tensões entre SEDESOL e SEP. Blindagem em relação à adesão dos estados e municípios
<b>Dimensão política</b>	Ativo político-eleitoral	Ativo político e eleitoral
<b>Processos administrativos e instrumentos de controle</b>	Complexos. Cadastro Único. Sistemas informatizados. Processos mais frouxos	Complexos. Ausência de cadastro unificado. Processos rígidos. Controles rigorosos. Sistemas informatizados. Profusão de formulários e trâmites
<b>Dificuldades/dilemas/ desafios</b>	Envolvimento dos estados. Portas de saída. Frequência X desempenho escolar. Ciclos político-eleitorais. Articulação com outros programas. Ausência de política de reajuste dos benefícios. Manipulação política do Cadastro Único. Cumprimento das condicionalidades. Uso político-eleitoral	Envolvimento dos estados e municípios. Portas de saída. Frequência X desempenho escolar. Articulação com os outros programas em todas as esferas de governo. Ausência de política de reajuste. Atendimento à população indígena e à rural. Uso político

Fonte: Elaboração própria.

Uma vez que foram apresentadas, em nível macro, o desenho, problemas de articulação nos três níveis da federação e limitações do PO, a seção seguinte descreve, no nível local, como os agentes de base operam, o *street-level*, na definição de Lipsky (1980).

## **6.2 Implementação do PO no nível local sob a ótica dos agentes públicos da ponta e suas percepções sobre a intersectorialidade**

### **6.2.1 Responsáveis de atenção (RAs)**

A revisão da literatura sobre o papel dos agentes de implementação do nível local foi realizada no Capítulo 1. Ao apresentar evidências empíricas sobre PO, pretende-se corroborar a tese de Lipsky (1980), assim como foi feito com o PBF.

O programa mexicano, diferentemente do brasileiro, conta funcionários específicos para realizar as ações do nível local: os RAs. O contato com os beneficiários se dá em encontros bimestrais (MAPOs), por eles mediados. Nesses encontros, rigorosamente agendados e acompanhados pelo coordenador da UAR, os titulares sob a responsabilidade do RA devem comparecer. Como atendem em média 3000 pessoas, boa parte de seu tempo é dedicada à realização das MAPOs, em grupos de até 100 pessoas. As funções do RA mesclam a realização de procedimentos administrativos, componentes motivacionais, disseminação de informações sobre o PO e/ou outros programas do governo federal, palestras de cunho social e educacional<sup>73</sup>.

As MAPOs são reuniões formais, geralmente na forma de palestras, em que todos, assentados, em silêncio, escutam o RA. Obedecem a uma sequência definida pela coordenação da UAR e duram de duas a duas horas e meia. Há lista de presença. Ao final, todos fazem fila para receber o comprovante de pagamento referente àquele bimestre e resolvem, individualmente, pendências administrativas, tiram dúvidas sobre o programa, justificam ausências e, se houver variação no benefício depositado naquele mês, são instruídos sobre como proceder para receber a diferença, se devida, retroativamente. O RA faz duas MAPOs por dia.

---

<sup>73</sup> Participei de cinco MAPOs: duas em Puebla e três em San Luís Potosí.

Apresenta-se, a seguir, a transcrição de parte de um atendimento do RA a uma titular que, ao final de uma MAPO, queria saber por que o benefício recebido no mês tinha sido inferior ao que usualmente recebia.

*Titular: Porque el [referindo-se a seu filho, que faltou à escola porque estava doente] como esta malo falta a la escuela y como tiene que ir a las cinco de la mañana yo lo llevo a la avenida con una doctora que me cobra barato.*

*RA 1: Pero en la escuela, al fin de cuentas, esas faltas las vas a justificar con alguna receta médica o con algún justificante medico.*

*Titular: Van varias veces que no las justifico.*

*RA 1: Probablemente esa sea la situación [para ter havido algum desconto]. Hay que poner más atención en eso. Sería bueno que platicaras con el maestro para que él se diera cuenta de la situación que estás viviendo.*

*Titular: Yo ya fui y le dije al director.*

*RA 1: Esta bien perfecto.*

*Titular: En esta vez que voy a ir, le voy a decir a la doctora que me de la receta.*

*RA 1: Bueno, revísalo.*

*Titular: Le voy a decir que me dé receta porque la tengo que llevar a la escuela para que no le pongan falta.*

No que se referia ao trabalho que realizavam, os RAs sabiam que eram peça-chave no processo de implementação, que detinham elevada discricionariedade e que eram eles que mobilizavam e disseminavam as informações sobre o programa, conforme evidenciado nos três fragmentos destacados a seguir.

#### **[E1]**

*RA 3: Somos la figura o el medio que hace contacto programa-hogar porque al fin de cuentas nosotros atendemos hogar representados por una titular.*

#### **[E2]**

*RA 2: Las ayudamos [referindo-se às titulares], a entender que hay un futuro diferente para sus hijos.*

**[E3]**

*RA 4: [Detalhando a rotina de um dia de trabalho em uma MAPO] El programa es cíclico. Cada bimestre ya tiene una acción para realizar y en esa misma carta descriptiva se van acomodando temas. Hablamos de desarrollo humano, de cómo ahorrar y economizar cosas en la casa, cuidados del espacio, de plantar un árbol, estar al pendiente de sus hijos. Terminamos con un convivio entre todas las personas que van y nos despedimos y ponemos fecha para el siguiente bimestre y vamos en la siguiente reunión. Llenamos papelería entregamos reportes y fichas. Revisamos pendientes y problemáticas y nos enfocamos para dar solución y en eso terminamos el día.*

Como atendiam muitas titulares de uma vez e tinham um cronograma extenso e apertado para cumprir, desenvolviam estratégias pessoais para otimizar, controlar e assegurar que seu trabalho fosse realizado. Em uma das entrevistas, um dos RA disse que teve a ideia de dar às titulares seu número de telefone celular para favorecer a comunicação entre eles. Mas foi obrigado a desfazer-se do número porque seu aparelho não parava de tocar, até em horários não apropriados. O mesmo RA comentou que criou uma conta no *facebook* para interagir com as titulares, postar informações e estar conectado com elas. Sobre a mesma temática, outro RA entrevistado afirmou que tinha mais de 5000 titulares cadastradas em dois perfis nessa rede social.

**[E1]**

*RA 1: Me ocurrió darlo mi número telefónico y no funcionaba... Yo nada mas tengo uno por que a las cinco de la mañana dos señoras ya me estaban llamando...En la zona urbana muchas de las señoras ya hacen uso de la tecnología y utilizan el facebook, la red social, ahorita en la zona urbana es muy fácil que una señora pueda acudir a un cibercafé rentar una computadora con 5 pesos y comunicarse conmigo y dejarme un recado en facebook. Me dejan el recado cuando y quando lo reviso les contesto.*

**[E2]**

*RA 2: Cuando atendí en San Luis hace tres años éramos seis RA. Atendimos aquí a doce mil señoras y empezamos a hacer un face. Tengo tres mil en uno y en otro tengo dos mil.*

Assim como no caso brasileiro, a dimensão institucional era, muitas vezes, colocada em segundo plano. Mesmo não havendo uma rede instituída, em função da blindagem e do insulamento que caracterizavam o programa, os RAs desenvolviam estratégias para que os apoios (ou as trocas) acontecessem. Nesse sentido, foi importante perceber que a interação era o padrão dominante, marcado

por estratégias distintas de relacionamento. Como desenvolviam vínculos com as titulares, percebiam, às vezes, como psicólogos por causa da necessidade, que as beneficiárias tinham de ser ouvidas.

*RA 1: La gente con que trabajamos tiene la situación de no ser escuchada. Hay veces em que el problema que traen no se los voy a poder resolver porque no soy un psicólogo, pero con el simple hecho de regalarles un poco de mi tiempo el escucharlas ellas se van satisfechas porque tal vez son situaciones que ni el esposo ni los hijos le han dado para poderla escuchar.*

Por causa da proximidade com os cidadãos, os RAs eram reconhecidos por eles como agentes públicos, representantes do Estado (Lipsky, 1980). Dois trechos de entrevistas ilustram esse argumento. No primeiro, o agente descreve como as titulares lhe pediam ajuda ou informações sobre outros programas, o que era uma externalidade positiva previsível, apesar de desestimulada pelo PO.

*RA 3: Yo le puedo ayudar a la señora orientándola y dar la información sobre otro programa donde le puedan otorgar una beca. No es mi obligación pero yo lo puedo hacer. Es parte es de convicción personal, es como extra.*

O segundo fragmento evidencia como os RAs ajudavam as beneficiárias a buscar soluções para seus problemas nos meandros da Administração Pública, o que também parecia ser um desdobramento esperado. Como estavam na linha de frente, era normal que fossem esses atores os que, de alguma forma, serviam de intermediários entre o Estado e o cidadão. Nesta transcrição, o agente público descreve uma situação complexa que vivenciou, quando uma mãe se aproximou dele, ao final de uma MAPO, e confidenciou que uma de suas filhas foi estuprada por uma pessoa de sua comunidade e que a polícia local não deu importância à sua denúncia.

*RA 1: Hay situaciones complicadas. Yo, al inicio de las MAPO, les dijo mi nombre y que soy responsable de atención, que vengo de la delegación de la coordinación nacional del programa de apoyo humano de Oportunidades y estoy a sus ordenes siempre y cuando tenga que ver con el programa. Al final me despido con mi nombre y quedo a sus ordenes siempre. Entonces se acerca una señora, yo tengo un mundo de gente por empezar a atender, y me dice “nos has dicho que estas a nuestra ordenes y hoy te quiero pedir un favor. Ees que yo tengo un problema, que a mi hija la violaron y la persona vive en la misma localidad. Yo he ido a las autoridades y no me han hecho caso, entonces yo quiero que tú me ayudes a resolver esta situación”. Complicado difícil, para empezar yo no tengo el poder para decir vamos por ese desgraciado y lo llevamos a la autoridad [risas] y que lo metan a la cárcel (...).*

Em relação ao que sentiam sobre seu trabalho, não havia um padrão único de comportamento e de comprometimento. Como afirmou Lipsky (1980) a respeito dos *street-level* bureaucrats, havia os que se sentiam realizados com o que faziam e pareciam estar ali por convicção. Nesse grupo estavam os que tinham uma história de vida parecida com a das famílias que atendiam e que, por isso, desenvolveram uma identificação afetiva com o Programa. Na outra ponta, localizam-se os que estavam ali pelo trabalho em si e que precisavam de emprego para se sustentar e/ou às suas famílias. Sem nenhum tipo de envolvimento emocional ou afetivo, também desempenhavam suas funções com dedicação e compromisso. Os dois excertos a seguir ilustram isso.

[E1]

*RA 2: Me considero bueno en mi trabajo por dos cosas. Primero porque me gusta lo que hago lo disfruto. En segundo porque veo por la gente que menos tiene. Vengo de un hogar humilde. Una de las imágenes que tengo muy grabadas en mi persona es el haber llegado un día de niño a mi casa y no encontrar que comer. Eso me permite identificarme con la gente que trabajo y poder ayudarlas.*

[E2]

*RA 4: Vine en marzo de 2008 a pedir trabajo. Acababa de salir de la universidad. Soy ingeniero metalurgista, nada que ver con lo que hago son cosas muy diferentes. Cá estoy por lo pago. Necesito trabajo para mi y mi familia y eso fue lo que logré...*

## 6.2.2 Vocales

Os RAs não trabalhavam sozinhos. Contavam com o estratégico apoio das *vocales*, titulares que os ajudavam a mobilizar o grupo, repassar informações em seus territórios e executar alguns procedimentos administrativos de menor complexidade. Segue-se um fragmento do que disse um dos RAs entrevistados.

*RA 1: Se terminaron MAPOs y a mí me quedaron documentos pendientes de entregar, nosotros le decimos [sobre as vocales] red social, como el facebook [risas]. Le decimos: "vocal, cerca de tu colonia esta la señora fulanita de tal, por favor avísale que se tiene que acercar a nosotros para entregar la documentación, de lo contrario se puede llegar a causar baja." Tengo el telefono de todas y su facebook.*

O PBF não contava com pessoas que se aproximassem da vocales. No caso do PO, eram sujeitos-chave porque conheciam as pessoas em suas comunidades e eram por elas reconhecidas. Eram o “braço direito” dos RAs e tinham função principal: disseminar informação, servir de ligação entre o RA e a comunidade/território, monitorar as outras titulares no cumprimento de suas condicionalidades, servir de vínculo entre o Programa e os outros equipamentos públicos envolvidos (escolas e centros de saúde) e apoiar os RAs durante a realização das MAPOs. Os quatro trechos destacados a seguir apresentam algumas dessas funções e atividades desempenhadas por esses atores.

**[E1]**

*Vocal 1: Todas tenemos titulares que avisamos. Ya estamos organizadas. Pegando anuncios, nosotras mismas personalmente vamos, siempre ha sido avisándoles personalmente.*

**[E2]**

*Vocal 2: La [vocal] de salud avisales a las titulares y estar al pendiente de ellas. Hay titulares que a veces no llevan a todos sus integrantes al centro de salud y hay que estar al pendiente. En los talleres pasan lista y yo regajo las tarjetas de todas y yo las checo. Tienen que estar al pendiente con el doctor y yo las reviso. Cuando hay una jornada de vacunación y el doctor nos dice que hay que avisarles, las enfermeras nos dicen que va a ver campaña de vacunación, hay que convocar para las vacunas a los que tengan niños chiquitos.*

**[E3]**

*Vocal 3: Hay personas que nos les gusta participar de las MAPO y, como somos 44, hay algunas que se ponen hasta atrás y se están durmiendo y no ponen atención. Todas esas personas que se van hacia a tras las pusimos adelante para que escuchen lo que uno o el promotor o la vocal les está explicando.*

**[E4]**

*Vocal 4: Como yo soy de educación, tenemos que vigilar en las escuelas que las señoras le compren todos sus útiles y sus cuadernos, el uniforme que lo lleven bien, los zapatos que vayan bien. Eso nos toca a nosotros vigilar.*

Do ponto de vista objetivo, trabalhavam para o PO, mas não recebiam remuneração adicional pelo serviço prestado. Eram “voluntárias”<sup>74</sup>:

*RA 1: Ser vocal es el representar a la colonia con el programa oportunidades, brindando un servicio gratuito y de manera voluntaria. No reciben nada más que el puro orgullo de decir “yo soy la vocal de aquí y brinde un servicio y gracias a ese servicio hay más beneficiados en mi colonia o se beneficiaron con alguna información que yo les proporcione”.*

A existência de agentes como as *vocales* não era recente. Conforme foi destacado, essa prática é herança de outros programas de combate à pobreza que utilizavam a estratégia da corresponsabilização das pessoas atendidas, por meio de Comitês voltados à prestação de serviços comunitários, e, segundo Porras (2012), asseguravam canal direto entre o governo federal e o território, sem passar pelo poder local:

*(...) la formación de los 250.000 comités Del Programa solidaridad – creados entre 1989 y 1994 y mencionados con frecuencia como generadores de la cultura cívica de la cual se beneficiarían los programas de participación ciudadana establecidos posteriormente por los municipios – fue resultado de una política federal que buscaba em principio evitar las estructuras del ayuntamiento (p. 139-140).*

Entre as atividades de sua responsabilidade, coordenavam e assumiam, com as outras titulares de seu grupo, a prestação de serviços comunitários locais (*faenas*), apesar de não ser uma contrapartida institucionalmente requerida pelo PO, conforme suas regras de operação. Entretanto, como as *faenas* eram um componente dos programas anteriores, estavam fortemente arraigadas no PO. Eram responsáveis por organizar grupos de beneficiárias que, nas comunidades, varriam ruas, limpavam as escolas e os centros de saúde, entre outras tarefas. Na entrevista em grupo realizada com quatro *vocales*, elas descrevem suas atribuições:

---

<sup>74</sup> As *vocales* eram, em tese, eleitas pelas titulares nas reuniões de comitê. Nas reuniões em que participei, a eleição aconteceu normalmente; em outras, elas foram sutilmente induzidas a aceitar o posto.

*Vocal 1: Limpiar el piso, asear las calles... Entre todas las titulares se levanta la basura de las calles de toda la comunidad, es lo que hacemos cada mes, nos reunimos, se reparten las titulares...*

*Pesquisador: Es una corresponsabilidad?*

*Vocal 3: Si corresponde al programa.*

*Pesquisador: Si se le pone falta cual es la consecuencia?*

*Vocal 2: A si ya tiene 3 faltas o 4 se le pasa un reporte a los encargados de oportunidades le disminuye su apoyo, cuando son varias faltas y no presenta justificante pues ya se pasa reporte.*

*Pesquisador: Las otras madres que no son de oportunidades también participan?*

*Vocal 1: Si también pero ellas tienen otro grupo otro comité que es quien las organiza para eso hay otro comité que no es de oportunidades.*

*Pesquisador: Que tipo de faenas hay más de barrer la calle?*

*Vocal 2: Aseo en la clínica, las escuelas...*

*Pesquisador: Puede haber un comité en la escuela que tiene faena en la escuela?*

*Vocal 4: Nosotras mismas organizamos.*

Muitas vocales eram comprometidas, mobilizavam as pessoas, acumulavam funções e eram referência para as outras titulares. Uma das professoras entrevistadas reconheceu essa dimensão:

*Professora Escola B: Son líderes, las que aceptan estar ahí es porque ellas creen que si pueden realizar algo de beneficio a su comunidad porque ellas organizan a todas las mujeres en su comunidad y las ayudan a que se organicen, lavar los pozos, barrer las calles, cosas de beneficio a su comunidad.*

No outro extremo, havia *vocales* que exerciam seu papel de maneira autoritária e/ou burocrática, assumindo um papel de fiscais locais do governo. Casos de corrupção e obtenção de vantagens políticas eram possíveis, conforme as entrevistas revelaram. Nessa perspectiva, duas passagens ilustram esses pontos.

A primeira traz o depoimento de um RA sobre como o exercício da discricionariedade das *vocales* podia ultrapassar o que foi desenhado para elas. O agente afirmou que havia situações em que essas titulares confundiam os papéis e se intrometiam em espaços ou rotinas que não lhes diziam respeito, configurando um clássico exemplo de como a interpretação das regras do jogo por parte dos agentes da ponta era decisiva no processo de implementação de políticas públicas. Na segunda, uma das professoras demonstrou preocupação em relação ao poder

que lhes era atribuído e/ou à maneira como esse poder devia ser exercido. Para essa agente, algumas *vocales* estavam viciadas, adotavam práticas inadequadas e exerciam o poder de maneira arbitrária, podendo manipular politicamente as demais beneficiárias.

**[E1]**

*RA 3: Las vocales llegan a desarrollar un liderazgo muy grande. Ha habido gentes que están en la política y han aprovechado, que desocupan a la vocal para hacer política. Hay vocales toman su papel muy en serio, en donde quiere ser más. Una vocal de educación luego por ahí empieza a revisar con las madres, con la titulares la asistencia de los niños, ha habido quien se le ha ocurrido ir a la escuela y pararse “vino fulanito?” [vão às escolas e começam a conferir se os filhos das beneficiárias estão presentes]. Entonces dice “bueno mañana nos vemos, mañana regreso” [risas]. Llegan con el maestro y le dicen “présteme la lista de asistencia maestro, quiero revisar si vinieron los muchachos”. Quieren adentrarse mas allá...*

**[E2]**

*Professora Escola C: Pero muchas veces están muy viciadas. Tienen un poder de decisión muy fuerte. Incluso en las campañas políticas se les toma en cuenta a esas mujeres porque son líderes y porque manejan mucha gente que de alguna manera puedes tener control de las demás.*

De acordo com o que foi apresentado no início deste Capítulo, cada microzona tinha grupos de quatro *vocales*, entre as quais as de educação, a quem cabia, além das outras funções descritas, verificar se as titulares estavam cumprindo essa condicionalidade.

É interessante notar que não existia detalhamento institucional dessas atribuições. Em outras palavras: as regras de operação do PO não descreviam exatamente o que se significava “cumprir a condicionalidade educação”, cabendo aos agentes de implementação do nível local interpretar, decidir e criar seus próprios entendimentos sobre como agir e como essas funções seriam desempenhadas. Portanto se percebe que o padrão de comportamento das *vocales* de educação podia ter semelhança com o monitoramento da frequência escolar em Belo Horizonte, onde os profissionais da escola e da assistência social foram aprendendo, à medida que o trabalho se processava e as demandas surgiam.

Apesar de ser o trabalho desses atores locais (e dos outros em geral) bem mais fragmentado e isolado do que no Brasil, a própria dinâmica das atividades realizadas permitia que algumas regras tácitas fossem definidas, o que influenciava

na forma como as *vocales* de educação agiam. As entrevistas apontam para alguns critérios que eram por elas adotados: verificar se as titulares estavam destinando para a compra de materiais escolares os recursos que recebiam, motivar as mães a acompanhar a vida escolar dos filhos, inspecionar, *in loco*, se as crianças estavam frequentando a escola, se estavam limpas, uniformizadas, com as unhas e cabelos cortados, calçadas e com o material escolar completo.

A próxima transcrição traz a narrativa de uma vocal de educação sobre como realizava seu trabalho na escola, revelando as regras de monitoramento que utilizava.

*Vocal educação: La comunicación en la escuela es con el maestro o el director. Nos interesa saber como van los niños, si están cumpliendo con su material que les piden, si los papas están correspondiendo. La maestra nos dice que materiales hacen falta a los niños. Hay que hablar con la mama, llamarle la atención de que esté mas al pendiente y que acuda cuando la llamen. Hemos apoyado a la maestra y si hemos hablado con las titulares que no apoyan a la maestra, que no apoyan al director, o que no apoyan a sus hijos. Como ahora vuelve el ciclo escolar, nosotras vanos a revisar a los alumnos sus zapatos y útiles escolares. Como vocales, vamos y le decimos a la directora y nos deja checar en los salones a revisar. Hemos hecho eso y les pasamos reporte a las madres que no han cumplido porque es una responsabilidad de nosotras ir cuando entran a clases en agosto.*

*Pesquisador: Como haces eso?*

*Vocal educación: Entro al salón...*

*Pesquisador: Y están como 30 niños...*

*Vocal educação: Entramos, saldamos a los niños y saben que venimos a checar útiles, y hay niños que tiene el uniforme oficial y van con tenis y le dijo "dile a tu mama que no, que es con zapato", nosotras vamos haciendo una lista.*

*Pesquisador: Pero hay 30 en la clase, imagínate, no son 30 de Oportunidades...*

*Vocal educação: Checamos a todos, pero nada más a los niños que tienen el programa hacemos el reporte.*

*Pesquisador: Por lo tanto estoy imaginando 30 en el salón y esta pasando Juanita, Lupita y como Lupita se levanta...*

*Vocal educación: Se quedan ahí sentados y ese material lo sacan y lo ponen aquí arriba [mostram as carteiras escolares], checamos uñas, checamos corte de pelo...*

*Pesquisador: Lupita es de Oportunidades y no está cumpliendo. Que vas a hablar con Lupita?*

*Vocal educación: No, con ella no, con la mamá...*

*Pesquisador: Pero tiene en su cuaderno ahí...*

*Vocal educación: Si, registrado, “Lupita no lleva material” o “Lupita no cumple con su uniforme”, y hablamos con la mamá. A los niños no les decimos nada, checamos lo que hace falta y el reporte es para la mamá.*

*Pesquisador: Si, después de Lupita, esta Juanito y el no es de Oportunidades, que haces?*

*Vocal educación: Nada, no pero muchos niños también sacan su material. A ellos no les damos ningún reporte ni a sus mamas.]*

*Pesquisador: Y después de eso, que dicen a las madres?*

*Vocal educación: Cuando tenemos reunión les decimos, no enfrente de todas las personas, las dejamos y con ellas hablamos.*

As entrevistas realizadas com as *vocales* (não somente as de educação) indicaram que o exercício da discricionariedade era recorrente, como foi analisado por Lipsky (1980). Como as regras eram frouxas e as estratégias de interação, difusas, essas agentes atuavam com grande liberdade. Uma vez que os RAs não as acompanhavam regularmente e a comunicação entre eles era também assentada na informalidade, as condições de monitoramento do trabalho por elas realizado ficavam comprometidas. Os fluxos de comunicação eram desconexos, ampliando os riscos de disfunções na distribuição e disseminação das informações. A combinação desses elementos produzia um cenário de grande fragilidade, com infinitos padrões de comportamento.

Ainda que não fosse um padrão de comportamento, havia localidades em que as eleições para essa função eram disputadas, casos de *vocales* que se candidatavam a cargos eletivos locais em função da influência e do poder, exemplos de denúncias de *vocales* que cobravam algum tipo de taxa para tramitar processos de famílias locais, casos em que *vocales* atuavam como “cabos eleitorais” no período de eleições, entre outros.

Esses relatos tão intrinsecamente diluídos no cotidiano do PO no nível micro (micropolítica) não estavam dissociados de um componente político no nível macro. Portanto é possível que esses comportamentos fossem microrrepresentações do exercício do poder e da macropolítica que, ao longo das décadas, era exercida no país e que, de maneira mais ampla, refletiam características dos países latino-americanos: corrupção, patronato, clientelismo, localismo, fisiologismo, populismo e personalismo.

### 6.2.3 Diretores e professores

A baixa articulação entre as Secretarias de Educação e Desenvolvimento Social era percebida pelos profissionais da escola. Ao contrário do que foi identificado em Belo Horizonte, onde as tensões entre as Secretarias Municipais não impediram que as redes de apoio e cooperação se configurassem, a separação entre essas áreas, no México, produziu outros efeitos.

Dadas as características do PO no México/San Luís Potosí e a forma como a SEDESOL o coordenava, as entrevistas indicaram um padrão predominantemente contrário ao brasileiro: ausência de cooperação e insulamento setorial. Os agentes, nos diversos setores do nível local, trabalhavam isolados, dedicados às suas funções específicas<sup>75</sup>.

Os profissionais da educação tinham uma relação mais distante e bem mais específica com o PO. Apenas preenchiam e assinavam a lista de frequência que seria encaminhada pela SEP à SEDESOL. Como no PBF, os diretores e professores eram o elo entre a escola (setor educativo) e o Programa (SEDESOL), uma vez que, como responsáveis pela instituição, eram os que validavam as informações enviadas. Nas entrevistas com eles realizadas, ficou claro que seu vínculo com o PO era burocrático: apenas atestavam a frequência. Além disso, os entrevistados deixaram claro que havia uma fronteira de atuação perfeitamente demarcada, reforçando a tese da fragmentação e do insulamento apresentada anteriormente.

*Diretora Escola C: Desde las instituciones gubernamentales [referindo-se às Secretarias de Educação e Desenvolvimento Social] está determinado a cada una a que le toca hasta llegar a hasta la base. Si el alumno es parte de la escuela, donde estan la dirección y los maestros, pero todo esto se canaliza así, [Oportunidades] nos mencionan lo que hacen, pero no nos dicen cual es el objetivo, la metodología, cual es la finalidad, cual es la intención. Yo estoy legitimando que efectivamente el alumno está escrito oficialmente en la institución se le entrega este documento a la madre de familia y hasta ahí, como lo trabajan, que trabajan allá, que es lo que hacen, cual es el perfil que presentan las personas que llevan las platicas, los talleres, lo desconozco porque definitivamente nosotros no tenemos injerencia en este tipo de administración. Yo no puedo decir nada porque no tengo nada que ver con el programa.*

---

<sup>75</sup> Mesmo tendo levantado algumas hipóteses sobre o porquê desse isolamento, é importante deixar claro que, para um pesquisador brasileiro, compreender essas questões era uma tarefa difícil, que exigia mais conhecimento sobre o país e suas especificidades.

Por outro lado, o fato de se identificarem tais limites não impedia defender a intersetorialidade na gestão do PO, como destaca o trecho apresentado a seguir.

*Professor Escola B: La relación entre aquella institución [SEDESOL] y nosotros es nada mas de carácter burocrático, o sea administrativo. Sería bueno ese vinculo, sería importante. No ha habido que nos convoquen o digan “vamos a ir a su institución, a darles una plática, o una reunión, una mesa de trabajo que permita ver hasta donde esta permeando la cuestión del apoyo de la beca de los jóvenes en oportunidades y como esta permeando la situación de disciplina y mejoramiento académico”, que es lo que tenemos que hacer ya las dos instituciones juntas, no lo hay, y no estaría mal implementarlo pero a reserva de que digan nuestras autoridades.*

Por causa da compartimentação existente entre os setores, notou-se que os professores demonstravam ter pouco interesse pelo PO. A indiferença e o distanciamento pareciam ser atitudes que prevaleciam, talvez em função da percepção que tinham sobre como o setor educativo estava vinculado ao PO e ao escopo da condicionalidade, por causa das especificidades de seu trabalho, da rotina da escola e do orçamento a ela destinado. As falas dos professores destacadas a seguir reforçam esse argumento<sup>76</sup>.

**[E1]**

*Professora escola B: Yo como institución solamente me dedico a decir el alumno si está en la escuela o no está en la escuela, nada más.*

**[E2]**

*Professora escola C: Nunca nos hemos intercambiado ni experiencias ni comentarios, ni nada, porque la SEDESOL trabaja a nivel estado así como la Secretaria de Educación Pública. Yo pienso que no podrían trabajar juntas porque habría dos instituciones que podrían entrar en conflicto, porque en determinado momento convergerían en una situación y el compromiso de una es uno y el compromiso de otra es otro.*

**[E3]**

*Professora escola C: La única cosa que nos piden es comprobar que el alumno está estudiando, que se comprueba a través de un formato que yo lo lleno.*

Os professores ficavam, de modo geral, indiferentes ou distantes porque, a meu ver, não reconheciam o PO como uma política que lhes dizia respeito. Parecia haver ressentimento. Porque não recebiam informações sobre seu funcionamento,

---

<sup>76</sup> Nas próximas seções é feita análise de transcrições de falas de professores referentes às especificidades de seu trabalho, aos problemas orçamentários enfrentados pelas escolas e a percepções sobre a condicionalidade educação.

decidiram não perguntar; porque não participaram (como categoria profissional e parte interessada, suponho) de seu desenho, ficavam passivos e burocráticos; porque eram vistos como agentes que serviam apenas para preencher e assinar formulários de frequência, decidiram ignorar o PO, que, nesse sentido, não existia para a escola.

Cabe a pergunta: Seria a indiferença uma estratégia de protesto e reação política desses profissionais? É importante recuperar algumas questões introduzidas no início deste Capítulo. De acordo com os servidores da Coordenação Nacional/SEDESOL, a resistência em aderir era da SEP. Esta, por sua vez, parecia resistir à cooperação por questões políticas, que residiam na influência do Sindicato Nacional<sup>77</sup> e nas disputas orçamentárias para ter controle sobre parte da rubrica (bolsas pagas aos estudantes) que estava vinculada à SEDESOL<sup>78</sup>.

Houve poucos relatos de professores que demonstravam preocupação com a frequência dos alunos bolsistas por causa da suspensão do benefício, entrando em contato com as mães para ver o que podia ser feito. Ainda na linha da empatia e da solidariedade (Winter, 2000), há relatos de duas professoras que, diante de um problema que lhes foi trazido por seus alunos bolsistas, se solidarizaram com eles e os ajudaram.

#### [E1]

*Professora escola B: La mamá tenía Oportunidades pero el hijo que estaba en esta escuela llega y me dice “maestra, como hago para darme de baja en Oportunidades?”. Como que te vas a dar de baja, si todo mundo quiere entrar [risas]? El niño me dijo “mi madre es alcohólica y se gasta el dinero en eso a mí no me da absolutamente nada y de hecho yo ni siquiera vivo con ella por la misma situación ya era alcohólica perdida”. Entonces el joven no quería que su mamá se gastara el dinero de Oportunidades. Yo le dije “espérate, deja te investigo y ahorita te digo, investigo muy rápido, hablo a enlace y pregunto sobre estos casos, que se puede hacer”. Y me contestaran con toda la amabilidad y muy acertadamente el joven puede ser el titular. El joven pudo terminar el bachillerato con muy buenas calificaciones.*

#### [E2]

*Professora escola B: Es el caso de una niña, la niña estaba con la familia. Se supone que programa da cierta cantidad de recurso económico y se divide entre los miembros de la familia. Esta niña tiene buenas calificaciones, podría obtener otra beca federal. Tuvimos que hablar hasta la oficina [Unidade de Atención Regional, porque con tantos años conozco a*

<sup>77</sup> Sandoval (1995, p. 101) apresenta, ainda que muito rapidamente, os problemas entre a SEP e o Sindicato Nacional em relação às políticas educacionais. Segundo ela, os dirigentes do Sindicato exerciam influência na gestão porque indicavam nomes para postos-chave na SEP.

<sup>78</sup> Não houve tempo para investigar esse aspecto de modo mais aprofundado.

*todos los encargados y hable con un licenciado que se llama X y él fue el que directamente me atendió y me dijo “vamos hacerlo de esta manera, pero necesito que tu estés aquí, que tu me traigas los datos para que de esta manera directamente en el sistema hagamos todo el proceso”. Me lleve toda la mañana ahí para que se pudiera hacer.*

Os professores que demonstraram algum tipo de preocupação ou envolvimento pareciam fazê-lo por causa do aluno e não do PO. Assim como em Belo Horizonte em relação à frequência, o compromisso dos profissionais da escola era com o aluno – qualquer aluno – independentemente de receber, ou não, bolsa.

*Professora escola C: No incluye en lo absoluto el programa con la docência. Ni los maestros saben que niño tiene el programa, no lo saben, de hecho no tendrían porque saberlo, la educación es igual para todos.*

### **6.3 Dificuldades, desafios e dilemas cotidianos enfrentados pelos agentes implementadores de base**

#### 6.3.1 Diretores e professores

Um dos principais desafios para os profissionais que atuavam na escola era mantê-la funcionando<sup>79</sup>. Os entrevistados foram claros: os repasses da SEP eram insuficientes para que a escola funcionasse. Não havia recursos para material de consumo, custeio e manutenção. Era comum (e esperado!) que professores contribuíssem com parte de seus salários na compra de insumos (Aguilar, 1995; Mercado, 1995).

Assim como no Brasil, cabia à comunidade escolar, de acordo com Mercado (1995), desenvolver estratégias para a geração de receitas para as escolas, assim como se esperava que os professores que também participassem. Festas, sessões de cinema, cantinas e rifas eram algumas das formas encontradas para suprir a falta de verbas destinadas à escola.

---

<sup>79</sup> Esta é uma das conclusões a que se chega depois da leitura do livro organizado por Rockwell (1995). Alguns dos autores são referenciados nesta seção.

*Professora escola C: Hacemos las festividades, se invitan a los padres y a toda la comunidad, tu vendes frituras, fruta picada, molletes, aguas refrescos y de ahí saca recurso.. Em la tarde se hacen cines, te llevas una pantalla, proyector, pones un cine y a los niños en la entrada les cobras. Los padres de familia venden palominas, fruta y aguas frescas.*

Afirma Aguilar (1995):

*El trabajo extraenseñanza se presenta em el panorama escolar cotidiano de las escuelas estudiadas como una multitud de actividades dispersas y aparentemente irrelevantes. La lista es interminable, pero se pueden mencionar las siguientes: vigilar la entrada de los niños, dar los toques de timbre, (...) revisar el aseo de los salones, recoger y registrar el ahorro de los niños (...). Estas actividades se encuentran integradas de tal modo al trabajo de los maestros y de la escuela que aparecen solo como pequeñas tareas icuestionablemente pertenecientes a la rutina escolar. Son éstas las actividades que conformam el trabajo extraenseñanza. Pese a su apariencia gris, el trabajo extraenseñanza resulta ser el sósten de la existência material y social de la escuela (p. 123).*

Havia uma prática de geração de recursos não identificada nas escolas brasileiras: as associações de pais eram responsáveis pela cobrança de *cooperaciones* (anuidades escolares), ainda que as escolas fossem públicas. Dois trechos de entrevistas, com uma professora e com uma mãe-titular, deram a real dimensão da situação. No primeiro, a profissional analisou a dificuldade enfrentada pelas escolas no que se referia à escassez de recursos. No segundo, a mãe reforçou as dificuldades da escola e sugeriu que as famílias tivessem a obrigação de custear despesas não previstas.

Ao afirmar que a escola era dependente das aporções compulsórias feitas pelos pais dos alunos, as duas entrevistadas deixaram claro que havia um grave problema na educação mexicana.

**[E1]**

*Professora escola C: En el mes de agosto se conforma la asociación de padres de familia. Hay una asamblea y dicen cuánto van a pagar de cuota, por decir, en el jardín 400 pesos por persona por padres de familia, si tiene otro niño se le cobra 200 [pesos mexicanos].*

*Pesquisador: Pero la escuela es pública...*

*Professora escola C: Si es pública pero hay que cobrar para tener recursos para comprar papel de baño, para comprar trapos para limpiar, para comprar fabuloso, para comprar aceite, agua, comprar material...*

*Pesquisador: Se necesitan cosas para imprimir, la tinta también, también para comprar una impresora...*

*Professora escola C: No te alcanza. En las necesidades educativas de material para exponer en clase no alcanza lo suficiente y el maestro lo tiene que absorber, el maestro lo paga. Entonces hay de maestros a maestros [risas].*

*Pesquisador: Que quieres decir con hay de maestros a maestros?*

*Professora escola C: Hay diferencias. Unos maestros si le dedican y otros maestros, nada. La cuestión educativa en México es muy difícil. El gobierno no nos da los recursos para eso. .*

*Pesquisador: Vamos a preguntar diferente... que es lo que da el gobierno?*

*Professora escola C: El aula, sueldos.*

*Pesquisador: Y si los bancos y las mesas se rompen ?*

*Professora escola C: Es la asociación de padres de familia con el curso de las cuotas. Con ese dinero pagas para que te lo repongan. Pagan la luz.*

*Pesquisador: Pero eso es obligatorio por ley?*

*Professora escola C: No es obligatorio, no pero ley pero hay autoridades el juez el comisariado ellos hablan con la persona, el director de la escuela va y habla con la persona y la trata de convencer de que aporte el recurso. Ahorita el gobierno está poniendo spots para que los padres de familia ya no paguen esas cuotas, pero entonces como le vamos a hacer nosotros los maestros para poder solventar y pagar todos los gastos?*

## [E2]

*Mãe aluno escola B: nosotros damos una cuota y esa cuota es supuestamente para papelería de la escuela y jabones y eso pero cuando se va a arreglar alguna pared o algo así pues tenemos que dar más cooperación para que se haga eso aparte. Casi siempre se hace por que el gobierno no da lo que se necesita si necesitamos algo tenemos que cooperar. Si no he pagado un recibo de la colegiatura de mi hijo no me lo reciben hasta que pague. Nunca me ha pasado bendito dios, siempre he estado pendiente de esto, pero hay padres que si les ha pasado.*

Como garantir educação de qualidade e desempenho escolar satisfatório se os profissionais da escola eram obrigados a dividir seus esforços com outras demandas que tiravam o foco daquilo que seria o objetivo prioritário desses espaços e de seu trabalho? Ao serem, ao longo dos anos, pressionados pelo Estado a assumir o papel de promotores de fundos escolares, professores e diretores tinham sido prejudicados na realização de seu trabalho. A escola pública, por sua vez, se encontrava fragilizada e encurralada.

Em relação à entrevista com a mãe, uma pergunta emergiu: E se as famílias (beneficiárias ou não) se recusassem a pagar as anuidades? Essa parecia ser uma questão delicada e complexa. A lei as desobrigava, mas a prática estava cultural e institucionalmente disseminada. Setores estatais distintos “faziam vista grossa”,

induzindo o pagamento. Se as famílias exigissem que a lei fosse cumprida, corriam risco de sofrer diversas sanções. Seriam consideradas oportunistas e descomprometidas com a escola, seus filhos poderiam ser discriminados pelos professores e pelos outros colegas e as vagas e matrículas poderiam ser suspensas nessa e/ou em outras escolas, entre outras sanções.

O problema era ainda mais delicado quando analisado sob a perspectiva das famílias atendidas pelo PO. Querendo ou não, tendo ou não o dinheiro, tem-se a impressão de que não havia alternativa. Como a bolsa tinha uma parcela educacional, todos os agentes públicos do nível local entendiam – e defendiam – que as anuidades deviam ser pagas, obrigatoriamente. A questão é retomada na seção seguinte, que trata da análise das percepções desses sujeitos em relação a essa condicionalidade.

Como todos os entrevistados afirmaram que havia um componente histórico na prestação de serviços públicos, isto é, que havia décadas que as famílias pagavam por eles através de *cooperaciones*, a questão não era exclusivamente de ordem neoliberal. Dizendo de outra forma: o problema parecia ser anterior à onda liberal, largamente difundida pelos governos mexicanos desde a década de 1980, em que tanto a descentralização orçamentária quanto a privatização dos bens públicos foram ingredientes centrais da reforma do Estado. De todo modo, é certo que as ondas reformistas implementadas pelos diversos governos nesse período agravaram o problema no país, não apenas na educação, mas também na saúde.

Em relação às especificidades de seu trabalho, os diretores e professores disseram que estavam sobrecarregados e que a dinâmica peculiar e tão própria da escola lhes consumia muito tempo, o que também foi identificado nas entrevistas com os atores do Brasil. Os excertos a seguir ilustram essa afirmativa.

[E1]

*Diretora escola C: Tengo problemas de indisciplina, entonces yo me enfoque a solucionar esas problemáticas. Jamás por mi mente ha pasado, y te soy franca, contactarme en los ámbitos con otras personas que se relacionan con oportunidades. Soy responsable técnica y pedagógicamente de todas las acciones y no se desarrolla ni siquiera eso como debe ser porque nos quita o nos absorbe mucho tiempo... Hay de todo: un maestro que esporádicamente falte, problemas de indisciplina o de administración de recursos materiales, la falla del drenaje en el sanitario... Yo tengo que estar al pendiente de todo eso, entonces jamás por mi mente ha pasado salir a contactarme con otros ámbitos de Oportunidades.*

**[E2]**

*Professora escola B: La campaña de los bomberos, la campaña de la cruz roja, la campaña de terremoto (...)*

**[E3]**

*Professora escola C: Es mucho trabajo. Tengo un niño que acaba de agredir a outro. Hay que hacerle un reporte y conjuntamente llamar a los papas y ya tengo otro problema que ver. Hay de todo.*

Segundo Canário (1995), os profissionais da educação estão, de modo geral, voltados para dentro da escola. Não estão acostumados, não reconhecem que seu trabalho pode extrapolar os muros da escola e que outras pontes ou redes intersetoriais são possíveis e desejáveis, especialmente quando certas políticas têm, em sua concepção, esse componente. Assim, tem-se a impressão de que estavam dizendo que, entre dedicar-se às políticas educacionais que já faziam parte da rotina escolar e ao PO, preferiam permanecer com o que lhes cabia por dever de ofício.

### 6.3.2 Responsáveis de atenção

Os RAs enfrentavam outros tipos de desafios. Como estavam na ponta e faziam a interface com as titulares, seu trabalho era majoritariamente de campo. Apesar de serem fundamentais, as condições de trabalho eram inversamente proporcionais a essa importância. Não dispunham de um veículo oficial para se deslocar, podiam passar dias longe de casa durante o período das MAPOs, estavam expostos às zonas de narcotráfico, de alto índice de violência, não tinham recursos tecnológicos para realizar os trâmites administrativos que consumiam boa parte do tempo das MAPOs (tudo era feito manualmente) e o treinamento para desempenhar o trabalho era, via de regra, insuficiente ou não era oferecido. As passagens a seguir, retiradas de duas entrevistas com os RAs, evidenciam essas dificuldades.

**[E1]**

*RA 1: Yo desearía que la coordinación nacional dijera que haya un carro, quiero que haya una computadora para el RA, quiero un escritorio para estas personas, porque como andamos en campo también necesitamos escritorio.*

**[E2]**

*RA 4: Tú tienes un manual de RA y en donde lo consigues nos lo dan, pero solitos lo leemos, nosotros vamos aprendiendo solos, y no tenemos una sola capacitación donde nos digan esto se hace así y lo demás ya es en campo por que ya las estás viviendo.*

Além de conviver cotidianamente com esses desafios e dificuldades, seus contratos de trabalho eram anuais. Esses agentes eram trabalhadores temporários. Ainda que tivessem os contratos renovados (havia muitos nessa situação), não tinham progressão funcional e os anos trabalhados não contavam tempo para a aposentadoria.

*RA 1: La situación que estamos viviendo como trabajadores, nosotros estamos contratados por honorarios, es que solamente tienes el derecho de tu sueldo, sin servicios de salud, sin prestaciones. No estoy generando antigüedad y ya tengo 11 años trabajando en Oportunidades.*

A precariedade do vínculo reforçava um aspecto negativo do PO. O trabalho do RA era baseado no relacionamento e os contratos anuais não incentivavam vínculo. Além disso, o trabalho era de cunho administrativo e motivacional, sem atribuição que o aproximasse do acompanhamento social sistematizado, à semelhança do que faziam os profissionais da assistência social em Belo Horizonte.

Este capítulo, tanto nas análises apresentadas quanto nos excertos transcritos, traz diluídas em sua estrutura as percepções dos agentes locais. Não poderia ser diferente. Afinal, as percepções estavam intimamente ligadas a todas as dimensões aprofundadas. Além desses elementos, havia os que diziam respeito às impressões que os agentes tinham sobre o PO, suas opiniões e sugestões de melhoria. Por entender que essas impressões e percepções influenciavam as atitudes dos agentes e, conseqüentemente, davam outros e novos contornos às políticas públicas, elas são analisados na próxima seção.

## 6.4 Percepções dos agentes locais sobre o PO e a condicionalidade educação

### 6.4.1 Responsáveis de atenção e vocales

Os RAs reconheciam a importância do PO no combate à pobreza e na geração de oportunidades para a população.

*RA 2: Ver la transformación que hay en las familias, así como familias que se esfuerzan y que aprovechan las bondades del programa. Hay más historias de éxito que de historias que no hayan tenido éxito.*

Um dos agentes entrevistados falou sobre a dimensão social, ressaltando que não era um programa paternalista que estimulava a preguiça e a dependência. Ao fazer uma analogia entre as famílias atendidas e o cultivo de sementes, que precisavam de cuidados e água para crescer, parecia estar reproduzindo o discurso oficial do governo federal.

*RA 3: El programa sigue cumpliendo y sigue creciendo. Son muchas semillitas sembradas y ya cada quien es ir a echarles agua, irlas podando para que se vayan derecho, porque hay algunas que se van chuecas. Este programa tiene muchas bondades, pero hay que saberlas ver. No es un programa paternalista, que hace floja a la familia.*

Em relação ao desenho do PO, as *vocales* entrevistadas achavam que as MAPOs eram monótonas e cansativas. Era problema grave pois, da forma como foram concebidas, dependia-se da presença e da motivação das titulares. Além disso, esse desinteresse corroborava a suspeita de que o foco no reforço das regras e na disseminação de informações era uma estratégia duvidosa e pouco coerente com os objetivos que se pretendia alcançar.

Até que ponto o programa mexicano estimulava as famílias e contribuía para diminuir a dependência? A engenharia do PO, conforme as seções anteriores, parecia seguir o caminho contrário. As agendas de reuniões e atendimento às condicionalidades saúde e educação, durante o dia, associadas à ausência de atividades de formação profissional, sugeriam que o PO não estava orientado para a construção de alternativas que fizessem com que as famílias pudessem deixar de recebê-lo. Os processos e procedimentos administrativos também tinham esta

conotação: tudo parecia desenhado para criar vínculos fortes entre os beneficiários e o governo federal.

Os entrevistados não tinham essa visão. Para eles, era um programa complexo, cheio de regras, formulários e procedimentos que eram necessários e importantes por causa das auditorias e da possibilidade de manipulação política.

**[E1]**

*RA 1: Puedes leer y revisar las reglas de operación del programa y hay muchas cosas que no te quedan claro hasta que lo estás viviendo. Es complejo, puedes leer los manuales de operación, por ejemplo el manual de recertificación, el manual de incorporación, el manual de movimientos al padrón y solamente los comprende cuando empiezas a vivir el programa, cuando se te empiezan a presentar las diferentes situaciones cuando empiezas a atender.*

**[E2]**

*RA 2: Los tramites son necesarios por que se perdería el control de muchas cosas. Si hay muchos formatos pero no hay ningún formato que sea inútil, todos los documentos que maneja el programa oportunidades están diseñados para algo y por algo nacieron.*

Nesse aspecto, os RAs reproduziam o caráter regulador que o governo federal institucionalizou. Em outras palavras: o discurso desses agentes era praticamente o mesmo, tanto nos atendimentos coletivos quanto nos individuais, sempre voltado para as regras e os procedimentos, a pontualidade e a disciplina, o compromisso e o cumprimento das obrigações. Associados a esse papel de “guardiães das regras do jogo”, demonstravam preocupação com comportamentos oportunistas de outros agentes que estavam na ponta (e que eram efeitos colaterais produzidos pelo próprio desenho do PO e pela discricionariedade na tomada de decisão), como cobrança de propinas e chantagens<sup>80</sup>.

*RA 1: Una enfermera de IMSS Oportunidades condicionaba el programa. Una localidad en donde el carnet debe ser gratuito y la enfermera les estaba vendiendo.*

Em relação à condicionalidade educação, os RAs tinham uma posição interessante. Como o pagamento de anuidades para as escolas públicas já estava cristalizado na sociedade mexicana, ainda que o governo federal insistisse que era

---

<sup>80</sup> Avaliações externas contratadas pelo PO afirmavam que havia também desvios de conduta dos RAs.

ilegal, mesmo sem nada fazer para coibir, eles acreditam que resistência/indiferença/distanciamento/descompromisso dos professores era uma estratégia irracional. Para os RAs, devia ser o contrário, uma vez que dois problemas importantes podiam ser resolvidos simultaneamente: as bolsas pagas pelo PO aumentavam o número de alunos matriculados e, conseqüentemente, a receita da escola, incrementada pelas *cooperaciones*, diminuindo o problema de custeio. Esse raciocínio pode ser identificado no fragmento a seguir.

*RA 2: La beca de educación es más alta que la beca de corresponsabilidad en salud y los profesores no se dan cuenta de eso y, obviamente, no se empoderan. El gobierno les está dando apoyo a las familias, entonces que las familias vengan y hagan algo a la escuela. Que limpien, que pinten, que ayuden en la escuela.*

Esse pensamento era compartilhado por uma diretora que solicitou que intervir junto às famílias para que regularizassem os débitos.

*Diretora escola C: Señoras madres de familia que tienen becas del programa Oportunidades debían cuotas para la escuela. Solicitamos la presencia del programa Oportunidades para dar una intervención con los maestros y los padres de familia en una sesión, haciéndoles ver la importancia de realizar esta aportación para resolver algunos conflictos que luego se daban.*

A mesma posição tinham as *vocales* (que, antes de tudo, eram titulares), o que reforça a tese de que a questão estava, de fato, cristalizada. Por serem *vocales*, pagavam a anuidade dos filhos e induziam as outras a pagar, sustentando o argumento de que trabalhavam para o governo.

*Vocal 1: Porque antes no había este programa de Oportunidades, antes a nadie le daban un apoyo por mandar a su hijo a la escuela. Ahorita que está este apoyo, les decimos “vámonos hijos a la escuela”, la gente se motiva mas.*

Essa questão é importante porque revelava nova dimensão: agentes de base defendiam/aceitavam que a parcela da bolsa que correspondia à condicionalidade educação fosse utilizada para cobrir, integral ou parcialmente, o pagamento dessas anuidades. Ao agir dessa forma, pareciam estar, intuitivamente, alinhados com alguns princípios do liberalismo econômico, entre os quais se destacavam a individualização do acesso a bens públicos e a provisão privada desses bens. Portanto o PO acabava tendo efeito redistributivo em termos orçamentários porque

os repasses chegavam à escola, ainda que para isso os pais fossem forçados e/ou induzidos a contribuir.

Havia dois pontos por trás dessa lógica. O primeiro era assumir como normal e aceitável que as famílias pagassem, embora, pela Constituição de 1917, fosse dever do Estado a educação e a rede pública, gratuita. O segundo assentava-se nas regras do PO, das quais nenhuma dispunha que as famílias eram obrigadas a alocar recursos que recebiam exclusivamente em bens e serviços de saúde e educação.

Os dois pontos tinham relação direta com a crescente disseminação de ideias liberais, mesmo nas políticas sociais. Com o argumento de que o orçamento governamental era cada vez mais curto para as crescentes demandas que as sociedades modernas impunham, os governos construíram uma racionalidade cada vez mais favorável à noção de que as funções do Estado deviam ser redimensionadas e de que as políticas sociais deviam seguir nessa direção.

#### **6.4.2 Diretores e professores**

Para duas diretoras entrevistadas, o fato de as famílias receberem um benefício “carimbado” (o componente educação era uma das parcelas pagas pelo governo) dava o direito de exigir que as anuidades fossem pagas, obrigatoriamente. Para essas profissionais, como as escolas enfrentavam sérios problemas de custeio, a bolsa acabava se tornando um ativo monetário importante. Nesse sentido, uma pergunta emerge: As diretoras estavam de fato comprometidas com os novos alunos que poderiam receber e o trabalho que seria desenvolvido ou estavam agindo utilitariamente, interessadas na receita complementar que essas matrículas iriam proporcionar?

Os trechos destacados a seguir sugerem que as duas situações eram verdadeiras. Como precisavam garantir que a escola seguisse funcionando (e, assim, cumprir com seu papel educacional), a geração de receita tornava-se meta central. Para esses diretores, era impossível separar essas dimensões.

**[E1]**

Diretora escola C: [referindo-se ao pagamento] Entonces como lo vas a solucionar? Como vas a convencer al padre? Corriendo al alumno? Exigiéndole al padre? Como le vas a exigir? Yo tengo que ir a buscar con la sociedad de padres de familia para gestionar.

**[E2]**

*Diretora escola C: El beneficio que tu estas teniendo y que según la escuela no lo estás dando, es para que lo des acá una parte. Pero si no, como le digo al padre de familia “es Guadalupe<sup>81</sup> la que tiene oportunidades?”, si le pregunto (...)*

**[E3]**

*Diretora escola C: Si no lo quieren dar porque la educación es gratuita; no, la educación no es gratuita. El edificio es gratuito porque te lo construyeron, pero si no hay agua en el baño, quien se los va a dar la secretaria? Yo se los dije: el padre se mete en cosas que no debe y lo que debe hacer no lo hace. Viene y exige: “porque no está el aseo?” Yo les dijo: “perfecto señores, mañana les aviso a quien le toca venir a limpiar, pero no hay jabón, no hay trapeador, no hay para pagar. Ustedes dijeron que van a pagar porque el aseo del baño, que necesita empezando desde agua, porque aquí la pagamos, no hay drenaje, no hay en las instalaciones y hay que pagarla. Si va a trapear, necesitas escoba, jabón, fabuloso. La secretaria no se lo da, pero si ustedes no le dan las herramientas al trabajador, no va a trabajar, y si no hay cambios en la escuela, pues cerramos la escuela porque así, súa, no puedo trabajar. Es antihigiénico”.*

Sobre o PO, os professores e diretores tinham opiniões diferentes. Havia professores que reconheciam que o PO contribuía para elevação da frequência dos alunos bolsistas e que acreditavam que o trabalho realizado pelas *vocales* era importante para melhoria do desempenho dos discentes, como se pode ver nos fragmentos a segui

**[E1]**

*Professora escola B: Todos los que son de oportunidades, las mamás le ponen más atención al alumno para que vaya y haga lo que tiene que hacer en cuestión educativa. Si no estudia y no va a la escuela la dan de baja, le quita la cantidad que le corresponde a ese niño en cuestión de educación. También porque nos apoyan en las tareas.*

---

<sup>81</sup> Referência a Nossa Senhora de Guadalupe, que é, para os católicos, padroeira do México.

**[E2]**

*Professora escola B: Las vocales están muy al pendiente de la participación de los alumnos, de inasistencia sobre todo de los alumnos a la escuela. Ellos están pendientes de que los maestros asistan, que den las clases. Si están enfermos, buscan por medio de la SEP que les manden otro maestro. Sabemos que de esa manera ya no tenemos tanta deserción educativa y ya no dan de baja.*

Na outra ponta, havia profissionais que nada sabiam sobre a operação do PO. Podia-se supor que a baixa adesão ou o desinteresse se devia não somente aos motivos apresentados nas seções anteriores, mas também à condicionalidade educacional de frequência.

Assim como para o PBF, um dos professores entrevistados entendeu que a frequência escolar<sup>82</sup> não qualificava o PO e, portanto, não agregava valor à educação e à escola. Portanto questionava o fato de ser exigido de outros alunos que recebiam bolsa do governo<sup>83</sup> desempenho mínimo, não havendo, porém, o mesmo para os do PO.

*Professor escola B: El programa no pide promedio para el alumno, como otras becas, que exigen un cierto tipo de promedio. En eso si cuestiono el programa. De que me sirve que yo tenga mas de 230 alumnos con el programa, si de esos solo 10 tienen el compromiso de unas buenas calificaciones? Prefiero tener a los otros 250, pero que realmente vienen a estudiar, que realmente quieren la escuela y que vienen por otro tipo de becas donde si tienen promedio. Yo lo cuestiono, lo que si no pido como otras becas que piden promedio de 8 hacia arriba, pero si mínimo que no vayas a reprobado una sola vez, ya no te pido que tengas el diez. Realmente el programa los creadores y ejecutores del programa lo determinan así y no hay problema, tienes 5, tienes 3, el chiste es que esta en la escuela.*

Ao dizer “ el chiste esta en la escuela<sup>84</sup>, a professora sugeria que o fato de PO não exigir desempenho mínimo não era, em si, um problema para o programa. Mas, como havia vinculação com a escola pelas condicionalidades, esperava-se que o PO estivesse articulado com as expectativas que esses espaços tinham. Ao defender notas mínimas, a professora também parecia estar dizendo que o fato de os alunos bolsistas terem que cumprir apenas a frequência não era suficiente para justificar o recebimento do recurso e, portanto, a permanência na escola. Havia que se exigir outra contrapartida, mais objetiva, que justificasse o pagamento de uma bolsa. Em outras palavras: a professora defendia que um dos critérios para a concessão fosse

<sup>82</sup> Não havia diferença na apuração de frequência entre bolsistas e não bolsistas.

<sup>83</sup> Referência a bolsas pagas por organismos internacionais (fundações e organizações não governamentais) que apoiavam crianças em situações de pobreza.

<sup>84</sup> Algo como o “pulo do gato é que o aluno está na escola”.

o mérito, vinculado a algum tipo de seleção, ou seja, notas mínimas fariam com que apenas os “bons” alunos fossem matriculados.

Pode-se também inferir que a docente manifestava preocupação recorrente entre os professores e ligada à aprendizagem. Se os alunos da escola pública tivessem desempenho escolar ruim, o fato de se exigirem mínimos quantitativos dos alunos atendidos pelo PO não contribuiria para produzir uma externalidade positiva nas salas de aula?<sup>85</sup>

Um dos diretores defendia a realização de estudos quantitativos sobre o desempenho dos alunos, solicitados às escolas.

*[mostrando planilhas de notas separadas por turmas e séries]*

*Diretor escola B: Estos promedios son de segundo semestre, estos son los de cuarto semestre y estos son los de sexto. Estaríamos hablando de un resultados de alumnos de Oportunidades. Podríamos ver más o menos cuantos alumnos de los que reciben el apoyo de la beca. Nos permitiría a nosotros llevar un proceso administrativo interno si nos dijese ahora van a ser involucrados.*

Um dos argumentos que refutavam essa tese foi dado pelo mesmo diretor, referindo-se aos riscos que essa medida poderia ter.

*Diretor escola B: Pero también viene el riesgo, para el próximo ciclo escolar si partimos de que estamos platicando de que se sentirían observados, presionados, tal vez es una situación hipotética estaría en riesgo la estadística de ingresos para el nuevo ciclo escolar. “Sabes que, a esta escuela no lo lleves, comadre, porque ahí le dan seguimiento mejor, llévatela a aquella y ahí no hay compromiso pero también no se pierde el recurso”, van a empezar a decir.*

Excertos que se referiam a essa questão revelaram que a transferência de renda atrelada ao cumprimento de condicionalidades sempre era algo complexo e sujeito a debates. Os argumentos da chamada corrente liberal são conhecidos: a bolsa pode estimular a indolência e a vadiagem, como já sugeria Adam Smith em *A Riqueza das Nações*<sup>86</sup>. Por outro lado, a bolsa pode elevar os estoques de capital humano e social, emancipando as famílias. Entre esses extremos, as possibilidades são diversas.

<sup>85</sup> Esses alunos poderiam elevar os índices de suas escolas e estimular os não beneficiários a estudar mais, favorecendo todo o grupo.

<sup>86</sup> Estudo de Soares e Oliveira (2013) sobre o Bolsa Família refuta esta tese.

Ao exigir que os alunos cumprissem com a condicionalidade educacional, o PO partia do princípio de que a educação é uma das principais variáveis para aumentar os estoques de capital humano/capital social e, ao longo de um ciclo longo (o ciclo escolar), reverter a tendência de reproduzir a pobreza entre as gerações. De acordo com Cireno (2013), como o custo de oportunidade<sup>87</sup> das famílias para manter os filhos na escola é elevado, a bolsa aumenta os estímulos, com impacto positivo sobre a frequência e o desempenho escolar. O mesmo se passa no campo da saúde.

Os PTRC pareciam ter se rendido à sugestão da tese smithniana de que, sem incentivos para cooperar, os indivíduos tendiam a desertar ou podiam acomodar-se. Em outras palavras: essa parecia ser a saída que os programas sociais encontraram para resolver o velho problema do assistencialismo, largamente criticado, sem ignorar o imediatismo e a legitimidade das necessidades dos mais pobres, sob a forma de um liberalismo social (Brachet-Márquez, 2010). Se a pobreza é fruto da reprodução das assimetrias entre as gerações na mesma família, uma das formas de interromper o círculo vicioso é aumentar as possibilidades de as famílias ativarem suas potencialidades, de modo que, com o tempo, dependam cada vez menos dos recursos transferidos.

Nessa vertente, o comportamento dos agentes envolvidos não é tão linear assim. Os indivíduos podem desenvolver estratégias autointeressadas, ainda que aparentemente irracionais, como ter mais filhos, mudar de residência de tempos em tempos, controlar os ganhos esperados, a fim de se manter nos programas, mentir sobre dimensões da vida familiar, cobrar propina, utilizar o programa para fins eleitorais, etc. Esses desvios de rota são esperados e previsíveis, especialmente em programas desta natureza. Portanto externalidades negativas fazem parte dessas políticas sociais.

O mesmo raciocínio se aplica à questão do desempenho escolar. A exigência de escores mínimos (notas, conceitos ou outra forma de avaliação) pode, a curto prazo, produzir dois tipos de resultado: aumentar o compromisso das famílias e das crianças com a escola (As contrapartidas e os incentivos à cooperação foram reforçados e os custos de oportunidade, reduzidos.) e aumentar a evasão dos que

---

<sup>87</sup> Custo de oportunidade é a análise que os agentes fazem em relação a benefício e custo privados *vis-à-vis* custo presente e ganho futuro. Por conseguinte é o sacrifício das alternativas remuneradas que os agentes fazem no presente em função de expectativas de ganho futuro.

mais devem estar na escola, ainda que com baixo desempenho (A exigência de nota mínima produziria uma faixa de corte, expulsando os alunos mais fracos, um clássico exemplo de externalidade negativa.).

A médio e a longo prazo, poderia induzir a elevação do efeito-escola<sup>88</sup>, uma vez que os alunos pressionariam a escola para melhorar a qualidade do ensino. Entretanto havia um efeito colateral importante: os pais não teriam incentivos para manter os filhos em escolas mais exigentes e os matriculariam em instituições com nível de ensino mais baixo.

Visão oposta, ancorada na perspectiva do Estado como promotor de bem-estar coletivo, afirma que a pobreza é uma questão estrutural, é uma das assimetrias produzidas pelo mercado, conforme discussão realizada no Capítulo 1. Sendo assim, na medida em que formula um programa de transferência de renda vinculado à frequência à escola, assume uma de suas funções clássicas, que é corrigir as falhas de mercado.

As políticas sociais têm, portanto, essa função: estimular as externalidades positivas e reduzir as negativas. Assim, para essa corrente, PTRC é o reconhecimento de que a situação de pobreza extrema aliada ao trabalho infantil ou do jovem na economia informal usurpa desses indivíduos uma série de direitos que estão instituídos, mas não estão concretamente estabelecidos. Agindo dessa forma, o Estado reconhece a perversidade que a exclusão causa na coletividade.

A bolsa reafirma o direito à educação, que é anterior ao recebimento do benefício. Nessa perspectiva, um programa desta natureza parte do princípio de que aluno é um sujeito pleno, que deve ter acesso aos mesmos bens e serviços disponíveis para outros indivíduos na sociedade, não podendo, portanto, tornar-se refém de uma condicionalidade perversa definida pela suficiência, ou não, de desempenho escolar. Ao reforçar a desigualdade, a adoção dessa condicionalidade fragiliza o papel do Estado como garantidor da consolidação dos direitos do cidadão mais pobre - exatamente o que se pretende combater.

---

<sup>88</sup> Segundo Alves & Soares (2007), o conceito de efeito escola é utilizado para medir a capacidade de as escolas, por meio de seu projeto pedagógico e de suas políticas internas, influenciarem o desempenho cognitivo dos alunos.

## **CAPÍTULO 7**

### **REFLEXÕES SOBRE A PESQUISA NO BRASIL E NO MÉXICO: ESPAÇOS PÚBLICOS, SABERES E EXPERIÊNCIAS DOS AGENTES DE BASE NO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

A comparação entre o PBF e o PO se deu pela análise da implementação em duas capitais de estado, uma em cada país. Ainda que todos os esforços para que as bases de comparação fossem mantidas, é importante registrar que as diferenças culturais, econômicas, sociais, políticas e históricas entre os dois países constituem uma categoria analítica fundamental. Como não podiam ser ignoradas, foram incorporadas à análise de forma superficial ou, às vezes, simplificada, correndo-se o risco de haver imprecisões e/ou equívocos.

O referencial teórico que orienta esta tese parte da contribuição de Lipsky (1980) sobre o papel dos *street-level bureaucrats* no processo de implementação de políticas públicas, dissonante da clássica e estanque visão *top-down*. Ao comprovar empiricamente que esses agentes detêm poder discricionário e que as estratégias por eles utilizadas em diversas áreas do serviço público americano influenciam as políticas públicas, Lipsky mudou o paradigma analítico e instigou dezenas de pesquisadores a investigar a implementação sob essa perspectiva. Foi o itinerário deste trabalho, aplicado ao PBF e ao PO.

Mesmo sabendo, desde o início, que o objetivo era compreender o que se passava no nível local, na ponta, as entrevistas realizadas com servidores em posição estratégica, no Brasil e no México, forneceram dados importantes que contribuíram decisivamente para compreender o funcionamento de dois programas tão complexos. Na verdade, confrontei os processos de implementação nas duas perspectivas, ou seja, *top-down* e *bottom-up*.

Como o leitor deve ter percebido, quase nenhuma atenção foi dada ao setor saúde, mesmo sabendo que tem vinculação direta com esses programas. A decisão foi proposital: as limitações de tempo e o escopo da pesquisa impuseram este recorte, ainda que as entrevistas com profissionais tenham acontecido.

A primeira constatação é que os agentes públicos que atuavam nos dois programas se enquadravam no perfil descrito por Lipsky (1980), Downs (1999) e Winter (2000), como foi analisado no Capítulo 1. A tipologia desenvolvida por Musheno (2006) amplia os contornos definidos por esses autores, sem comprometer seus achados.

Ao propor três grandes categorias ou perfis (agentes orientados para o Estado, agentes orientados para o cidadão e agentes orientados para si mesmos), Musheno (2006) articula as formulações desses autores, alargando o espectro. Esses tipos são referências que têm a função de balizar o padrão de comportamento

predominante dos agentes, desfazendo a ideia de que os burocratas que estão no nível local (não só eles, na verdade) são neutros e desinteressados.

### **7.1 Brasil/Belo Horizonte**

Especificamente em relação ao Brasil/Belo Horizonte e ao PBF, o papel dos assistentes sociais e dos CRAS chamou a atenção porque esses atores estavam modificando a dinâmica e as relações, assumindo a função de articuladores locais. A presença dos CRAS tinha ressignificado o papel da escola como única referência, nesse nível, para os cidadãos, retomando o que foi apresentado na introdução deste trabalho, a partir das contribuições de Canário (1995); Derouet (1995); Algebaile (2009) e Carvalho (1999). Na medida em que materializaram a política social preconizada na LOAS, definida no SUAS e apoiada pelo município, modificaram os padrões de interação entre os diversos agentes e equipamentos públicos que existiam no território, potencializando estratégias de cooperação e relações do tipo ganha-ganha.

Os desafios que essa recomposição trouxe para a escola não eram pequenos. Ao mesmo tempo que esta tinha a chance de redefinir seu espaço e suas funções, desobrigando-se de desempenhar papéis que muitas vezes a ela eram delegados em função da ausência de outras instâncias de articulação na base, sofria pressões para aderir à rede de proteção social que vinha sendo construída em Belo Horizonte.

Do ponto de vista institucional, esse movimento era essencialmente tenso e marcado por idas e vindas, que podiam, ou não, ser acentuadas pelos ciclos político-eleitorais e pelas políticas públicas implementadas/interrompidas/redesenhadas no trajeto. De todo modo, pode-se afirmar que o PBF tinha contribuído para produzir esse movimento positivo e necessário.

As contribuições de Lipsky, Downs e Musheno sustentam a tese de que as instituições importam, mas não são capazes de, sozinhas, assegurar que o curso de ação das políticas públicas seja seguido da forma como foram pensados ou desenhados. Em relação ao PBF, no caso de Belo Horizonte, isso era central para se compreender o impacto (positivo) causado pelos CRAS e pela atuação dos

profissionais da assistência social. O motivo era um só. Mesmo com todas as dificuldades institucionais e operacionais identificadas, inerentes à constituição de redes de proteção social ou à definição de ações intersetoriais e ao serviço público de modo geral, os agentes da base estavam inclinados à cooperação e às trocas.

Diversos foram os trechos de entrevistas apresentados neste trabalho que corroboraram essa afirmação, mesmo havendo indivíduos que tinham posições refratárias e preferências contrárias ao Programa, os agentes orientados para si, segundo Muscheno (2006). Diante das demandas e das circunstâncias, esses agentes se moviam, ainda que na direção contrária à colaboração. Mesmo quando isso acontecia, esses sujeitos não deixavam de ser agentes de implementação, como bem explica Lipsky (1980).

A chave analítica é central para que se possam compreender as tensões reveladas pela escola, diretores e professores. O PBF parecia provocar um efeito catártico, como se a questão se concentrasse exclusivamente nele, como se a questão fosse com ele. Ele expunha o que os implementadores clássicos (*top-down*) muitas vezes desconsideraram: as escolas e os outros equipamentos públicos tinham dinâmicas próprias que iam além do que os manuais de planejamento organizacional prescreviam. Segundo Evangelista e Shiroma (2007), os professores e diretores convivem com modificações de diversas ordens que, por definição, afetam a configuração de suas rotinas e o escopo de sua atuação, ampliando-as (tecnologia, aumento da violência, desemprego, reconfiguração do núcleo familiar, novos contextos sociais, políticos e econômicos, entre inúmeras transformações). Aguilar (1995) é contundente na análise: não há como deter o curso das transformações. Não seria diferente com a escola, que tinha de adaptar-se porque todos esses movimentos rebatiam no cotidiano desses equipamentos.

O fato de que a escola se adaptava a essa conjuntura não garantia que seus profissionais apoiavam incondicionalmente as políticas sociais que perpassavam suas fronteiras. Pelo contrário, estratégias de sabotagem, resistência, apatia ou indiferença foram mecanismos potentes que explicitavam posições políticas adotadas por esses agentes, razão pela qual deveriam ser mais bem decodificadas pelos formuladores de políticas públicas, conforme sugerem Evangelista e Shiroma (2007).

Da mesma forma, o apoio às políticas públicas não significava que as ações obedeciam ao fluxo previamente definido. Empatia, solidariedade e

comprometimento são atitudes que podem produzir ramificações no curso de ação dessas políticas, requalificando ou modificando-as.

Em Belo Horizonte, os assistentes sociais pareciam pressionar a escola e seus profissionais para que se tornassem mais permeáveis à dinâmica do território, da comunidade ampliada e das famílias, não se restringindo ao aluno matriculado e à família. A condicionalidade educacional frequência escolar era o gatilho dessa engrenagem. Os processos administrativos do PBF que diziam respeito à frequência tinham forçado essa cooperação, apesar de também serem os responsáveis pelas tensões geradas. Como o acompanhamento da condicionalidade produziu diversos desdobramentos nas escolas e nos CRAS (nos Centros de Saúde também), esses agentes eram induzidos a se aproximar.

O jogo de “empurra-empurra” descrito no Capítulo 5 era um bom exemplo porque evidenciava esses conflitos. Como era um jogo de inúmeras rodadas, a estratégia dominante podia ser tanto a cooperação quanto a deserção. As entrevistas indicaram que a cooperação tendia a ser a alternativa vencedora porque os agentes percebiam que os objetivos do PBF eram convergentes com seus valores pessoais, incluindo nessa dimensão a forma como compreendiam que seu trabalho era desempenhado.

Houve casos em que professores entrevistados rejeitaram o critério de frequência como indicador do cumprimento da condicionalidade. Essa contrapartida vinculava os equipamentos e os agentes, expondo as especificidades de seu trabalho, dificuldades e desafios. Como havia funções a cumprir por causa dessa corresponsabilidade ou a partir dela, as tensões emergiam produzidas pelo estranhamento que havia em relação à dinâmica do trabalho que cada um realizava. Foi nessa arena que as pontes começavam a ser construídas, de acordo com o que sustenta Marques (2010). Tanto os agentes mais refratários como os mais orientados para o Estado (rigorosos, apegados às normas e às regras do jogo) ou como os mais cooperativos e orientados para o cidadão tinham funções importantes no processo de implementação.

Segundo Lipsky (1980), esses agentes exercem o papel de conformar os cidadãos aos objetivos do Programa, que podem estar alinhados, ou não, com o que acham que deve ser feito. Em outras palavras: regulam e coordenam essas pessoas a fim de que façam o que delas se espera e/ou de que se ajustem às estratégias de trabalho que desenvolveram ao longo do tempo em que estavam à frente o processo

– sua *expertise*. Os trechos de entrevistas reproduzidos evidenciaram que os agentes de base agiam desta forma: os da assistência social explicavam como o PBF funcionava, ensinavam como lidar com a burocracia estatal, estimulavam as mães a dar mais atenção aos filhos e à família, incentivavam os pais a procurar outros equipamentos em busca de auxílio e informações e recomendavam que as mães entrassem em contato com o diretor/professor de seu filho para tratar de questões ligadas à frequência e ao desempenho escolar.

Os profissionais da educação agiam de forma parecida. Explicavam às famílias como a frequência escolar era apurada pelos professores e como a informação era enviada a outros setores do governo, recomendavam que as famílias ficassem atentas para não perder o benefício ou ter problemas com o pagamento, tentavam convencê-las da importância da escola para a educação dos filhos, estimulavam as mães a procurar o CRAS para ter acesso a outras políticas e programas, acionavam esferas de proteção (conselho tutelar, por exemplo), realizavam encontros de formação com as mães em parceria com o CRAS e tentavam trazer as mães para participar mais ativamente da comunidade escolar. Dois exemplos ilustram isso.

A secretária escolar entrevistada demonstrou ser uma professora rigorosa com o controle da frequência, sempre comprometida com as regras que lhe foram repassadas pelas capacitações ou pelas instâncias superiores. Além disso, deixava claro que discordava de mães/famílias receberem uma bolsa para manter os filhos na escola. Achava que as mães se tornavam “espaçosas” quando avisavam que os filhos ainda não tinham se alimentado, sugerindo que a escola cuidasse disso. A análise da entrevista deixou claro que a professora tinha o perfil orientado para o Estado e para si mesma: apegada a normas e procedimentos, agia em consonância com aquilo em que acreditava. Nesse caso, vale a pena destacar que a professora também exercia influência sobre as mães e as famílias porque, segundo ela, foi capaz de instituir uma cultura de seriedade em relação à apuração das faltas e às justificativas. Para essa profissional, muito do que se conseguiu avançar nesse campo se devia ao fato de ela ter sido empoderada pela direção, além, é claro, de seu estilo à frente da secretaria.

O segundo exemplo era de uma professora que atuava em sala de aula no turno da manhã e era coordenadora pedagógica, na mesma escola, no turno da tarde. Passava, portanto, o dia todo no mesmo local. Como já tinha mais de 15 anos

de trabalho na escola, conhecia pessoas da região, chefes do tráfico e coordenadores dos outros espaços públicos e tinha contatos em setores da Prefeitura. Era, portanto, uma referência na escola e na comunidade. Sua posição sobre o PBF diferia frontalmente da de sua colega secretária. Considerava o Programa importante exatamente porque incentivava famílias em situação de pobreza a criar vínculos com a escola. Compreendia a dimensão da pobreza e sua perversidade porque andava pelos becos, conversava com as pessoas, conhecia seus dramas. Ao mesmo tempo, tinha visão ampla da escola pública e de seus papéis e, talvez por isso, defendia a aproximação com os outros equipamentos e a criação de redes de trocas. Como tinha função de coordenação, entendia ser dela esse papel e o desempenhava com dedicação. Na relação com os alunos e as famílias, adotava a mesma estratégia. Era firme, mas dialogava; ajudava e aconselhava, mas advertia, mobilizava as beneficiárias a participar da rotina da escola e dos filhos, fazendo o mesmo com os alunos.

O estilo do cidadão orientado para si mesmo também tinha fortes componentes de conformação. Ficava claro que as famílias e alunos estavam sob sua influência mesmo sendo moldados ou estimulados a corresponder ao que deles se esperava socialmente.

## **7.2 México/San Luís Potosí**

Apesar de terem pontos em comum, as diferenças na operação entre os programas apontaram outros itinerários analíticos. O Capítulo 6 demonstra essas variações ao descrever as bases operativas de PO, sob a perspectiva desses agentes. UARs e CRAS tinham desenhos e funções distintos. As primeiras eram escritórios regionais voltados para a solução e processamento de dados e questões administrativas. O atendimento social desses escritórios tinha essa conotação. Não foi possível identificar, na administração pública mexicana, nenhuma instituição que fizesse o papel de agregar e articular, na ponta, as políticas de proteção social, como faziam os CRAS no Brasil<sup>89</sup>. Ainda que não se possa assegurar que o trabalho de assistência social desempenhado pelos CRAS e sua equipe fosse capaz de

---

<sup>89</sup> A SEDESOL, órgão central responsável pelos programas sociais do governo federal, tinha várias ações em andamento, mas todas com estruturas separadas.

atender e acompanhar as famílias, em função das dificuldades enfrentadas, como demonstra o Capítulo 5, era uma referência que, em tese, constituía “a porta de entrada” para a rede de proteção social implementada pelo Estado.

Em relação aos agentes de base, os RAs tinham papel preponderante na implementação do PO, não havendo como compará-los com os agentes do Brasil. Cabia a eles traduzir o PO para as titulares e ensinar como lidar com todos os procedimentos e documentos existentes. Nesse sentido, é interessante perceber como todos os envolvidos (incluindo as titulares) demonstravam familiaridade com termos técnicos, nomes de formulários, siglas e processos administrativos. Não poderia ser diferente, uma vez que grande parte do tempo de uma MAPO era dedicada a isso<sup>90</sup>.

A influência que os RAs exerciam sobre as titulares não era desprezível, aproximando-se da idéia de tutela. Percebe-se haver uma relação de obediência, respeito e conformação. Apesar de baseada na proximidade e na motivação, tinha forte caráter disciplinador e moralizador, muito mais rígida e vertical do que a construída entre os profissionais da assistência social no Brasil/Belo Horizonte. A análise estende-se às *vocales*.

Como os RAs não tinham contato direto com as famílias, individualmente ou em pequenos grupos, a articulação, no nível comunitário, entre os agentes públicos de base e as demais titulares devia ser feita pelas *vocales*. Ao assumir esse papel de agentes comunitárias, integravam a estrutura operativa do PO como trabalhadoras, ainda que não recebessem remuneração adicional por isso. Na verdade, trabalhavam duplamente, pois eram também titulares e deviam cumprir as responsabilidades definidas. Perguntadas por que assumiram essas funções, muitas responderam que deveriam retribuir a ajuda que recebiam do governo, como se estivessem “pagando” um favor. A dimensão do direito era invertida.

Segundo Castillo (2000), o governo mexicano (e incluo o brasileiro) tinha se pautado pela lógica liberal da desresponsabilização, acentuada pela crise fiscal de 1980 e 1990, que culminou na reforma do Estado. Ao redefinir seus papéis, o autor afirma que a noção de público também foi redimensionada. Com início na privatização dos serviços públicos, a reconfiguração das arenas pública e privada

---

<sup>90</sup> Ainda que não fosse estatisticamente representativo, cronometrei o tempo destinado à dimensão administrativa e burocrática do PO em uma MAPO. Em uma reunião com duração de 2h23, 82min foram dedicados a essas questões (quase 60% do tempo total).

tornaram essas fronteiras mais fluidas, porém, por outro lado, obscuras. Misturaram-se as concepções de benefício público e de solidariedade coletiva com as ideias de competência individual e benefícios privados. Para Castillo (2000), a solidariedade tem sido privatizada, contribuindo para que o tecido social seja desestruturado e a desigualdade, reproduzida e aprofundada.

Uma análise mais aprofundada do trabalho dessas mulheres remete à noção de salário, sob a ótica do indivíduo. Ao conceder uma bolsa, o governo comprava de algumas mulheres horas de seu tempo para prestar serviços a ele, além das horas já contratadas para o atendimento das condicionalidades. Ao fazer isso, o governo criava uma categoria de agentes públicos que lhe conferia grande poder de penetração em nível local, com um custo muito baixo. Como tinham várias tarefas a desempenhar para o Programa, essas titulares aceitavam uma condição de exploração que muito se aproximava da descrição de Marx para a natureza do trabalho do operário não especializado, aquele que, por ocupar as posições mais inferiores no processo de produção, tem um custo de existência tão baixo que faz com que sua hora de trabalho não tenha quase nenhum valor (Rowthorn, 1980).

Por outro lado, algumas vocales podiam valer-se dessa estrutura oportunistamente, tornando-se lideranças políticas locais. Ao perceber essa estrutura que as submetia, decidiam tirar proveito dela em benefício próprio, quer cooptando as beneficiárias para determinado partido político, quer auferindo renda sobre o ganho das outras ou ingressando na máquina pública através de cargos comissionados.

É claro que havia também relatos de *vocales* que se tornaram líderes comunitárias, lutaram por sua comunidade, brigaram por direitos e procuraram articular os demais. Nesses casos, o PO cumpriu com seus objetivos, no sentido de empoderar e ampliar as redes de interação dessas mulheres. Havia relatos de *vocales* afirmando que, por causa das atividades que deviam desempenhar, acabavam conhecendo como a máquina estatal funcionava. Ficavam sabendo de outros programas ou passavam a demandar mais. Foram, portanto, introduzidas, de uma forma ou de outra, nesse universo antes distante e inacessível. Ao penetrar nessa esfera, iam inteirando-se das ações realizadas pelo governo, o que permitiu a elas confrontar sua posição. Entendiam, concretamente, que a dimensão dos direitos era possível.

Esta é uma hipótese importante: Teriam as *vocales* maiores chances de elevar seu capital social e relacional, alargando seu raio de interação com sujeitos fora de suas redes tradicionais?

As entrevistas e as observações das reuniões de Comitê indicaram que isso era possível. A proximidade com os RAs, os outros agentes públicos e as companheiras e as experiências que iam acumulando em relação a processos burocráticos e ao funcionamento da Administração Pública podiam lhes dar condições de redefinir perspectivas em relação ao mundo do trabalho e de seu entendimento sobre direitos e exercício da cidadania. Mas seria necessário investigar a questão adequadamente, o que foge ao escopo desta pesquisa.

Os diretores e professores tinham papéis muito específicos no PO, porém secundários. Os procedimentos para controle e sistematização da frequência eram diferentes em relação ao PBF, devendo os docentes preencher, bimestralmente, um formulário para cada bolsista, reportando o número de faltas obtidas. Ao final do ciclo escolar, novo formulário era preenchido, registrando-se o total de faltas, a nota final e a aprovação, ou não. Todos esses formulários deviam ser assinados e carimbados pelo diretor da unidade.

O Capítulo 6 tratou do desinteresse/apatia/resistência dos professores. Apesar de as entrevistas sugerirem que o excesso de papéis que deviam ser preenchidos era um dos fatores que explicavam tais atitudes, penso que esse não era o ponto preponderante. Ao meu ver, aspectos políticos embutidos na relação SEP x Sindicato Nacional e SEP x SEDESOL eram alguns deles.

Outro ponto era a falta de recursos financeiros para custeio e investimentos nas escolas, obrigando diretores e professores a assumir o papel de geradores de receita. Subentende-se que os professores estavam dizendo que, diante das inúmeras atividades que desempenhavam, como foi analisado por Aguilar (1995), ainda tinham que preencher papéis de um Programa que desconheciam ou que não reconheciam como educacional.

Talvez estivessem os docentes protestando contra a escassez de recursos que os forçava a cofinanciar o serviço prestado, conforme foi relatado em uma das entrevistas, em que a professora afirmava ser normal – e esperado – que esses profissionais comprassem materiais que seriam utilizados por eles e pelos alunos em sala. A hipótese ganhou força com a entrevista de uma diretora que, na maior parte da conversa, direcionou suas respostas para a questão do dinheiro. Deixou claro

seu papel no processo de geração de recursos e manifestou indignação ao dizer, várias vezes, que alguns titulares do PO que tinham filhos matriculados na escola não pagavam suas *cooperaciones*. Se o Programa concedia uma bolsa que era a soma de três componentes (saúde, educação e alimentação), entendia a diretora que a parcela destinada à educação deveria ser, obrigatoriamente, utilizada para essa finalidade, como faziam diversas mães do PO e pôde ser observado nas entrevistas com as *vocales*.

Havia, portanto, um impasse: As titulares podiam alocar, da forma que melhor lhes conviesse, recursos recebidos ou eram impelidas a gastar o benefício em determinadas “rubricas”? No que se referia à execução do gasto, não havia, nas regras de operação, nenhuma passagem que afirmasse, sugerisse ou exigisse que os recursos destinados à educação fossem consumidos com bens e serviços educacionais. Nas regras de operação estava claro que as famílias podiam distribuir os recursos livremente. Novamente, a prática revelava o contrário: as entrevistas com diversos agentes públicos mostraram que as famílias eram induzidas a utilizar o dinheiro obedecendo a sua finalidade. Professores e RAs defendiam essa tese e as *vocales*, como um dos elos de monitoramento PO, também. A liberalidade no gasto não seria configurada como um direito?

Ainda que graves problemas orçamentários enfrentados pelos setores de saúde e educação repercutissem diretamente na escola e no Centro de Saúde, obrigando os agentes públicos e usuários-cidadãos a desenvolver em estratégias diversas de custeio, é preocupante destacar que nenhum dos entrevistados utilizou as palavras “direito” e “cidadania”, quer referindo-se a renda, quer referindo-se a educação ou a saúde, componentes reais e concretos do PO. Ao contrário, as entrevistas voltavam-se para a dimensão do favor, da obrigação, do dever, dos controles administrativos e da tutela. É importante notar como esses elementos estavam presentes no discurso dos entrevistados independentemente da posição ocupada, indicando como esses aspectos já tinham sido internalizados pela equipe, até na base.

Segundo Canivez (1990), a cidadania define o pertencimento ao Estado, dando ao indivíduo *status* jurídico, o que permite dizer que há tantos cidadãos quantos tipos de Estado. Em outras palavras: um padrão de cidadania – ou sua garantia – está intrinsecamente vinculado a aspectos teóricos acerca de suas funções e alcance, materializados pelos direitos sociais.

Tomando Estado como instituição fundamental para a correção das desigualdades, assimetrias e imperfeições geradas pelo mercado, delega-se a ele o papel de prover os indivíduos de uma série de direitos e garantias que os tornariam socialmente reconhecidos como cidadãos. Conforme destaca Marshall (1967), reconhecer que o cidadão é sujeito de direitos e deveres não se limita às suas obrigações e garantias civis e políticas, mas contempla também sua dimensão social.

Essa evolução tem profunda relação com o mundo pós-moderno, onde o direito é, antes de tudo, o reconhecimento dos conflitos que são legitimamente balizados pelo Estado. Fazendo uso da análise desenvolvida por Telles (1998), os direitos são práticas, discursos e valores que afetam o modo como desigualdades e diferenças são figuradas no cenário público, como os interesses se expressam e como os conflitos se realizam. É exatamente por isso que, há muito, os direitos não dizem respeito unicamente às garantias formais inscritas nas leis ou legitimadas pelas instituições, mas, sobretudo, ao modo como as relações sociais se estruturam.

Sendo assim, cabiam perguntas. Qual era o entendimento do governo mexicano sobre direitos e garantias cidadãos uma vez que seus gestores de posição estratégica, em nenhum momento, nas entrevistas, utilizaram essas palavras? Ao formular e implementar em um programa de transferência de renda com condicionalidades sociais, evidenciando que a situação de pobreza extrema aliada aos baixos índices de escolaridade e saúde era um problema relevante, reconhecia o governo que a pobreza usurpava desses indivíduos uma série de direitos que estavam instituídos, mas não concretamente estabelecidos? Reconhecia o Estado a defasagem entre a lei e a realidade de exclusão que vigorava na sociedade mexicana?

Em relação à tutela na execução do gasto, o poder público reconhecia a pobreza como um problema social, resultado de profundas desigualdades no que tangia à distribuição da renda, cabendo ao Estado a responsabilidade de assegurar que essas assimetrias fossem reduzidas? A liberalidade no gasto, que deveria ser incentivada em vez de desestimulada, significava assegurar às famílias atendidas novo *status* social, alçando seus integrantes à posição de cidadãos? Nessa perspectiva, a renda podia ser vista como um dos elementos estruturantes das

relações sociais na medida em que incluía o indivíduo socialmente, sendo fator decisivo para a constituição e consolidação da cidadania?

Em uma sociedade onde todo e qualquer acesso a bens e serviços passa, formalmente, pela troca por moeda e vice-versa, percebe-se que o componente tem dimensão ampliada no cotidiano das pessoas. Como as relações de consumo e de garantia de bem-estar são determinadas pela posse de moeda, ausência ou nível de renda muito abaixo do socialmente aceitável podem ser fator preponderante para que as relações com a sociedade e o mercado fiquem cada vez mais fragilizadas, contribuindo para exclusão deste cenário de interações que vêm se consolidando em função do dinheiro. Tutelar o gasto é, portanto, uma forma perversa de restringir direitos.

### **7.3 Brasil e México: a escola e os equipamentos públicos locais como espaço de implementação de políticas sociais**

Escolas, hospitais, postos de saúde, universidades, postos da previdência social, agências da receita federal, delegacias e repartições públicas, de modo geral, são partes dos vários elos que integram a estrutura governamental e a burocracia estatal, materializando a Administração Pública. Porque integram a estrutura organizacional do Estado, dando visibilidade à ação nas áreas em que atuam, deixam de existir isoladamente, submetendo-se aos fundamentos do setor público, conforme Di Pietro (2006), citado na Introdução deste trabalho. Por isso, esses espaços podem ser considerados alguns dos diversos *bureaus* que fazem parte da burocracia pública.

A formulação de Downs acerca dos *bureaus* também se aplica à escola, aos CRAS e às UARs. Percebê-los dessa forma pode causar estranheza àqueles que estão acostumados a um olhar voltado para suas funções típicas. Em relação à escola, quando a essa dimensão se soma a noção de Sistema Público de Ensino, com forte inspiração weberiana, não se pode ignorar esse aspecto no cotidiano da ação dos agentes que nela atuam, além dos limites e possibilidades de atuação atribuídos tanto do ponto de vista organizacional quanto institucional.

Ao considerar a Administração Pública como um sistema político, apesar de burocrático, Downs entende que a burocracia pública é também composta por uma

dimensão política e sistêmica que a afasta da neutralidade ou da imparcialidade postuladas pelo Direito Administrativo a partir das influências do pensamento weberiano. A escola pertence ao conjunto de estruturas organizacionais para as quais se pode transpor o referencial analítico desenvolvido por esse autor, entendendo-as como sistemas abertos que estabelecem relações fluidas com o ambiente.

Ao admitir a influência dos agentes públicos no cotidiano das relações corporativas, expandindo a dimensão política do setor público, Gomes (1995) e Downs (1999) fornecem elementos que permitem incorporar a tese de que há uma ação política no interior da escola. Em outras palavras: os burocratas que atuam nas organizações escolares não são desinteressados ou neutros. Pelo contrário, detêm grande capacidade de influenciar e, em alguns casos, modificar o funcionamento dessas estruturas em função da capacidade discricionária e da própria natureza de suas atribuições e das relações que estabelecem com os cidadãos/usuários<sup>91</sup>.

A escola é concebida, então, como uma estrutura organizacional dinâmica e flexível, na medida em que seus processos e regras administrativas vão assumindo os contornos definidos por esses indivíduos, argumento que pode ser estendido ao CRAS e à UAR. Segundo Ball (1987), é esse processo que molda, no tempo, a cultura organizacional dessas instituições, além de explicar parcialmente como as políticas públicas em educação podem produzir efeitos tão distintos a partir de princípios gerais uniformes.

A escola é parte da estrutura burocrática da Administração Pública, mas é também uma arena política *sui generis* onde opiniões, impressões e valores desses profissionais e de outros que a ela se agregam temporariamente, como assistentes sociais e profissionais da saúde, se encontram e se combinam. Por isso, as especificidades da instituição escolar (e de outras organizações públicas que têm características semelhantes, como hospitais, delegacias, centros comunitários de saúde e de assistência, UARs, etc.) revelam particularidades que, apesar de fazerem parte de um sistema burocrático (SUS, SUAS, Rede Pública Escolar e os equivalentes no México), impedem maiores generalizações. Os resultados dessa “alquimia” são inúmeros, mas fundamentais para se compreender como as decisões

---

<sup>91</sup> Em relação às políticas educacionais, Evangelista e Shiroma (2007) afirmam que governos, muitas vezes, consideram que os professores são obstáculos a reformas ou a modificações no curso de ação dessas políticas.

são por eles tomadas e quais as implicações dessas ações no desenho institucional das políticas públicas sociais.

Assim, a escola, do ponto de vista organizacional, abandona estruturas verticais e rígidas e passa a operar com processos flexíveis, horizontais e dinâmicos. Portanto deixa de ser burocracia hierarquizadas, autoritária e rígida e passa a ser burocracia coletivizada e mais participativa. É nesse espaço que os profissionais da educação, em especial os professores, de acordo com a teoria de Downs, atuam como burocratas.

Segundo Nóvoa (1991), a autonomia combina elementos de ordem profissional e institucional na medida em que a escola é “promovida” a organização detentora de poderes e capacidades para definir as regras do jogo com seus diversos *stakeholders*, os segmentos que participam e constituem a chamada comunidade escolar. Pais, professores, alunos, profissionais da educação, vizinhos, bairro, burocratas da Secretaria de Educação e de outras Secretarias, outros *bureaus*, sindicatos e organizações sociais, editoras, produtores de alimentos, políticos, entre outras, são algumas das partes interessadas. Dessa forma, institucionaliza-se não apenas a autonomia dos profissionais da educação, mas também a dos alunos e de suas famílias, além da comunidade que está distribuída ao seu redor.

Ao mesmo tempo que fazem parte da macroestrutura do sistema burocrático educacional – a grande agência – operam como *microbureaus* em função da natureza de sua operação. Conforme Evangelista e Shiroma (2007), as reformas educativas têm contribuído para a coletivização do trabalho na escola, fazendo com que os diversos profissionais participem de várias esferas decisórias, que vão da formulação do projeto pedagógico ao planejamento transversal dos currículos, passando pelos órgãos internos e externos de representação colegiada que agregam as diversas partes interessadas, os *stakeholders*.

As entrevistas realizadas em Belo Horizonte e em San Luís Potosí evidenciaram o impacto das modificações nas políticas educacionais, o redesenho organizacional das escolas sob o ponto de vista da liderança, o papel que desempenham como *microbureaus* e o poder discricionário dos professores, vistos como burocratas. Percebe-se que a descentralização administrativa, nesse contexto de reforma, impõe à escola um leque de modificações de ordem administrativa e

pedagógica, ampliando seu poder de decisão sobre um conjunto de ações, tanto na esfera pedagógica quanto na administrativa.

No que diz respeito à formulação de políticas públicas em educação, Ball (1987) afirma que o cotidiano da escola desempenha um papel estratégico na execução real porque há, invariavelmente, distanciamento da orientação oficial, quase sempre expressa em documentos elaborados pelas secretarias ou órgãos do governo. Assim, existe um longo caminho a ser percorrido pela política educacional, que se inicia em gabinetes, secretarias ou departamentos e termina nas escolas, sem que se possa garantir que é apropriada da forma como foi concebida.

O distanciamento é, na verdade, uma (re)interpretação do discurso ou dos procedimentos oficiais e resulta em outros e novos desdobramentos da política pública que se pode chamar de “política real” ou “política cotidiana”. Assim, Rockwell e Mercado afirmam (1988):

Identificada la escuela como contexto pertinente para comprender la práctica docente, se presenta el problema del concepto de institución. Nuestro propio acercamiento a la escuela implicó un proceso de reconceptualización de la institución. Ao largo de las primera observaciones de campo constatamos la enorme distancia entre dos planos que categorizábamos, entonces, como norma y cotidianeidad. La concepción de institución desde la cual mirábamos inicialmente remitía a las normas, especialmente a las oficiales o estatales. Desde esa perspectiva la práctica de maestros y alumnos se tiende a ver como una actuación conforme a lo prescrito por las normas, o bien como desviada de ellas; la práctica desviada no parece, en esse caso, corresponder a la institución (p. 66).

Portanto toda política que passa pela escola pode sofrer distorções ou modificações feitas pelos docentes ou por outros atores desse espaço. A resignificação exercida pelos atores escolares, na outra ponta da formulação, é, pois, elemento constituinte que não pode ser ignorado pelos gestores dos programas propostos. O processo de adequação/resignificação/ apropriação é também fruto de um contexto histórico-ideológico próprio de cada escola e de cada profissional ligado à educação e à instituição escolar, entendendo-se que esses profissionais são sujeitos que carregam consigo uma história acumulada, com a vivência que está entranhada nos seus saberes e fazeres.

## 7.4 Professores e demais agentes do nível local: seus saberes e as políticas públicas

Ao longo desta pesquisa, diversas vezes me perguntei se estava no caminho certo. Percebia as riquezas do campo nos dois países e queria analisá-lo cuidadosamente, mas o tempo era curto. Mesmo assim, diversos foram os aspectos aprofundados. Sobre os programas de transferência de renda e sua implementação sob a ótica dos atores que estavam na base, estava claro que a escola não era a única arena, nem a mais importante.

Com base no que foi discutido no Capítulo 1, tanto os espaços públicos investigados quanto os profissionais que neles atuavam podem ser considerados casos típicos de burocracias/burocratas do “nível da rua”, que refletem as descrições desenvolvidas por Lipsky e Winter. Profissionais da educação, da assistência social, RAs e *vocales* tinham suas próprias estratégias de ação e, pouco submetidos a controles gerenciais rígidos, exerciam largamente sua intuição.

Em síntese, as decisões e comportamentos desses agentes não eram exclusivamente “operacionais”. Portanto eram agentes políticos e seus comportamentos e atitudes<sup>92</sup>, amparados pela discricionariedade inerente à função que executavam, eram também carregados de motivações políticas que podiam, em maior ou menor grau, influenciar na forma como agiam cotidianamente. Apesar de a literatura da área concentrar-se no comportamento político, na perspectiva eleitoral, as formulações de Downs (1999); Converse (2004); Sears *et al* (1980); Lazarfeld *et al* (1965); Huckfeldt & Sprague, (2005) permitem ampliar o escopo de análise, dando subsídios consistentes para que o comportamento político (não eleitoral) dos indivíduos seja mais bem compreendido.

Portanto, a partir da contribuição de Converse (2004), esses espaços podiam ser vistos como arenas onde os “sistemas de crenças” desses profissionais – e de outros que a ela se agregavam temporariamente, como assistentes sociais, profissionais da educação e da saúde, RAs e *vocales*, se encontravam e definiam estratégias de convivência e cooperação. Segundo o autor, os indivíduos, por meio

---

<sup>92</sup>Atitudes são apreciações ou orientações gerais que implicam atribuição de valores (positivos ou negativos, inferiores ou superiores). Como se pode perceber, comportamentos e atitudes são conceitos interdependentes, sendo que os comportamentos são reflexo das atitudes (Druckman & Lupia *apud* Rodrigues, 2010).

de um conjunto de valores, percepções, ideias e atitudes interconectadas, indicam a previsibilidade de seu comportamento. Analisando essa afirmação do ponto de vista cognitivo, isto é, segundo a capacidade, ou não, de os indivíduos transformarem/traduzirem valores e preferências em comportamento, é possível perceber que a questão que se revela está intimamente relacionada com o grau de estabilidade desses sistemas de crenças, na medida em que, em maior ou menor grau, a coesão desse sistema permite prever o comportamento de atores.

Apesar de os estudos de Converse terem se concentrado nos sistemas de crenças do americano das massas, na década de 1940 (o americano comum), é possível aplicar os resultados de suas pesquisas ao comportamento político de agentes implementadores em outras situações da esfera social. Nesse sentido, se os indivíduos puderem refletir sobre determinado *issue*<sup>93</sup>, há boa possibilidade de que ativem seus sistemas de crenças ou, segundo Downs (1999), seu “repositório informacional”. Isso pode explicar, em grande medida, por que profissionais da educação se manifestam sobre temas diversos durante o tempo que passam na escola, quer na sala dos professores, quer em outros espaços de interação formal/não formal, durante a jornada de trabalho.

É por isso que, de acordo com Converse (2004) e Sears *et al.* (1980), podem os agentes corrigir eventuais “distorções” cognitivas e, com isso, reparar eventuais desvios em suas atitudes e comportamentos. Professores, por exemplo, podem rever/reforçar suas posições sobre currículo, sobre o desempenho escolar dos alunos, sobre as políticas públicas que estão sendo implementadas na rede escolar, sobre as famílias dessas comunidades, entre tantas outras atitudes, pela ativação desses sistemas de crenças. O mecanismo pode “ajustar” ou “reforçar” os juízos de valor, dando mais pistas para que melhor se compreenda por que agem desta ou daquela maneira. O mesmo raciocínio se aplica aos profissionais da assistência social, aos RAs e às *vocales*, conforme foi analisado no Capítulo 5 e no Capítulo 6.

Downs, como foi dito, apresenta uma teoria econômica da democracia segundo a qual os indivíduos agem racionalmente ajustando seus comportamentos em função de critérios maximizadores. Portanto, de acordo com o autor, as atitudes

---

<sup>93</sup> Expressão corrente na Ciência Política utilizada para designar um conjunto de questões, temas ou assuntos que são relevantes ou polêmicas para indivíduos ou grupos e que, por isso mesmo, merecem mais atenção.

e os comportamentos podem ser mudados quando os indivíduos reordenam suas preferências por uma “função utilidade”.

Essas (re)construções cognitivas estão largamente relacionadas à quantidade e à qualidade da informação recebida ou disponibilizada para os indivíduos. Nesse sentido, estes, ao terem contato com dados e informações, potencialmente acionam uma variedade de mecanismos cognitivos que, combinados com seus estoques informacionais, seus sistemas de crenças e suas “funções utilidade”, geram produtos ou “saídas” diferentes daquelas que foram inseridas em seu sistema mental. Mas não se sabe ao certo quais *outputs* são gerados com os *inputs* disponíveis. O que se sabe é que algo se passa na “caixa preta” desses indivíduos, em suas cabeças. Mais uma vez, a correlação com os sujeitos desta pesquisa é clara.

O comportamento desses agentes não era motivado apenas por questões de ordem operacional. Pelo contrário, a dimensão política exercia influência no processo. Dessa forma, os profissionais investigados podiam decidir, por uma análise do custo-benefício, que ações deviam tomadas e quais instrumentos eram utilizados para isso. Assim, professores decidiram comprometer-se, ou não, com a apuração da frequência dos alunos beneficiários e com a aproximação com os demais agentes, como no caso da secretária escolar que parecia ser mais severa com as justificativas de ausência porque era ao contrário ao PO. Diretores optaram por pressionar os pais a pagar as *cooperaciones*; assistentes sociais estimulavam as famílias a integrar-se a rotinas e serviços prestados pelos CRAS; diretores convenciam as mães a participar mais ativamente das atividades da escola, entre diversas atitudes.

De acordo com Lipsky, é esse “cálculo” que permite explicar comportamentos dissonantes dos institucionalmente definidos ou esperados. Segundo o autor, há sempre diversas estratégias em curso, não necessariamente voltadas para o atingimento dos objetivos estratégicos das organizações. Portanto é possível que houvesse, no interior das instituições (no caso, as escolas), permanente luta pelo poder entre dirigentes e subordinados, em um jogo de rodadas sucessivas que podia, em última instância, fazer com que essas organizações se tornassem estruturas autorreferenciadas. Nessa perspectiva, podiam os atores definir estratégias de ação uma vez que, do ponto de vista político, também tinham interesses próprios, não exatamente alinhados com os das instituições.

A formulação de Lipsky se aproxima muito da teoria desenvolvida por Downs. Do ponto de vista organizacional, ao contrário do que as teorias clássicas sugerem, os subordinados emergem como agentes maximizadores/utilitários, comprometidos também com a manutenção de seu poder de barganha. É provável, portanto, que a ação corporativa desses agentes amplie os círculos organizacionais que os protegem, maximizando suas posições no tocante ao público e à organização. Em tais condições, o ambiente burocrático é inapto a adaptar-se gradativamente às transformações do ambiente externo, correndo sério risco de tornar-se densamente insulado. O “insulamento burocrático” pode se tornar um dos maiores riscos para os comportamentos disfuncionais dos servidores das instituições, na medida em que pode ampliar mecanismos defensivos à rigidez e ao controle excessivo e centralizado, fazendo com que as estruturas burocráticas se voltem para si mesmas, se afastem de seus objetivos estratégicos, de seu público-alvo e, em última instância, das políticas públicas que deveriam operacionalizar. Esse parece ser o caso das escolas investigadas no México.

Com base nas formulações de Lipsky e Downs, pode-se afirmar que esses sujeitos desempenhavam grande variedade de funções que nem sempre estavam diretamente ligadas ao processo educacional em si. Mas, pelo fato de estarem vinculadas à escola, do ponto de vista institucional, estratégico e setorial, acabavam vinculando, de alguma forma, todos os atores que integravam a estrutura organizacional, além de aproximá-los de agentes públicos externos, que acabavam envolvendo e sendo envolvidos. Como fica evidenciado nesta pesquisa, é crucial, no momento em que se depende desses agentes, entender como esses papéis são desempenhados, para que se compreenda o itinerário percorrido pelas políticas públicas dentro e fora desses espaços<sup>94</sup>.

Nesse sentido, as contribuições da Escola de Columbia são relevantes. *The People's Choice* (1965) é considerada a obra central da chamada Escola

---

<sup>94</sup> Em observações realizadas em uma reunião de professores, durante a pesquisa realizada no México, percebi claramente o que os autores afirmam: ao serem convidados a opinar sobre o Programa, professores manifestaram-se sobre uma série de temas correlatos, que iam de política e economia a decisões tomadas nas reuniões da escola, pela SEP, pela direção e pela Associação de Pais. Muito provavelmente, caso essa linha de investigação fosse desenvolvida a partir das estratégias metodológicas apontadas por esses autores, seria possível perceber como esses espaços em redes e grupos de interação induzem atitudes e comportamentos políticos. Comportamento parecido aconteceu também quando duas professoras, em uma das escolas do Brasil, travaram um debate em torno do binômio assistência x assistencialismo.

Sociológica, também conhecida como Escola de Columbia. É resultado de uma pesquisa cujo objetivo é estudar a relação entre as estruturas sociais e o comportamento político dos indivíduos, nos Estados Unidos, em 1940. Nessa pesquisa, Lazarsfeld *et al* (1965) desenvolvem uma estratégia de investigação que se mostra consistente para compreender as trocas sociais de acordo com as seguintes categorias analíticas: origem, natureza e duração.

Os autores partem da seguinte premissa: a opinião pública não pode ser explicada por uma soma de opiniões individuais que se apresentam em momentos particulares. A partir disso, os pesquisadores levantam a tese de que a interdependência dos indivíduos no processo de interação modifica o curso de suas atitudes e, conseqüentemente, o processo decisório. Dessa forma, a votação é uma experiência de grupo: indivíduos que trabalham e vivem juntos tendem a apresentar o mesmo comportamento eleitoral.

Huckfeldt & Sprague (2005), em pesquisas mais recentes, na mesma linha, sustentam a tese de que os indivíduos obtêm informação em suas redes de interação social, instâncias relacionais largamente marcadas por altos níveis de heterogeneidade política. Nesses espaços, procuram encontrar referências que estejam alinhadas com suas preferências e pré-disposições, por isso algumas interações sociais podem ter mais “peso” que outras.

Nessa perspectiva, cada “rodada” de interação é carregada de forte efeito cumulativo de trocas informacionais já processadas, o que reforça a tese de que o processo decisório é notadamente afetado pelo papel que certos indivíduos desempenham no grupo, especialmente como formadores de opinião. Na análise dos dados, os autores afirmam que os grupos de interação nos quais os indivíduos estão inseridos são os espaços onde mudanças potenciais de atitudes produzem mais uniformidade e homogeneidade entre os membros. De acordo com os autores, as mutações individuais aproximam os membros de subgrupos da mesma linha de pensamento, produzindo desacordo maior entre seu grupo e outro.

As contribuições da Escola de Columbia, apesar de se debruçarem sobre o comportamento eleitoral, não estão circunscritas a essa dimensão, demonstrando que a política é uma experiência social em que os indivíduos compartilham informações e pontos de vista para chegar a decisões individuais, não necessariamente vinculadas à decisão eleitoral feita pelo voto. De qualquer forma, essas decisões podem estar isentas de incerteza. Assim, ainda que essas

interações entre indivíduos que transitam em grupos diversos expliquem como as atitudes e os sistemas de crenças se articulam, alguns pontos suscitados por Downs e Converse permanecem. Os indivíduos podem não ter informação suficiente para decidir ou para se posicionar nesses grupos; podem não ter capital cultural (ou capital cognitivo e/ou capital político) para conectar os “pacotes” de informação que lhes são disponibilizados nessas interações grupais; podem não ter interesse na política a ponto de ativar seu estoque cognitivo e transformá-los em atitude; podem preferir “pegar carona”<sup>95</sup> e delegar sua decisão para terceiros, “líderes” informais nesses grupos; podem construir suas percepções, valores e atitudes *on-line*, à medida que são acionados cognitivamente, e rearranjam suas posições, crenças e atitudes dinamicamente/aleatoriamente, dependendo do tipo de informação fornecida no contexto em que o grupo se insere.

Os resultados dessa “alquimia” são inúmeros, mas fundamentais para se compreender como as decisões são por eles tomadas e quais as implicações dessas ações no desenho institucional das políticas públicas sociais que atravessam a escola. Nesta pesquisa, professores, profissionais da educação, assistentes sociais, RAs e *vocales* são alguns dos principais atores que atuavam nessa cadeia, cada um dos quais desempenhando um conjunto de funções que, em maior ou menor grau, podiam promover modificações no curso das ações e/ou dos resultados dos programas. Esses agentes eram, portanto, atores que detinham algum poder discricionário porque eram eles que mantinham contato direto com os cidadãos.

É exatamente o contato direto com os usuários que permite, segundo Converse, que esses agentes incorporem um conjunto de valores ou sistemas de crenças que podem, em última instância, alterar o curso das políticas. Do ponto de vista dos cidadãos, o fato de serem reconhecidos como representantes do governo, materializando a própria presença do Estado, faz com que a compreensão das políticas públicas aconteça segundo essa ótica, o que potencialmente pode modificar o comportamento desses sujeitos no que tange às relações estabelecidas entre os cidadãos e o governo. As entrevistas com os diretores de escolas sustentaram essa tese. No México, o papel desempenhado pelos RAs e pelas

---

<sup>95</sup> Expressão utilizada pela teoria econômica para designar a figura do “caroneiro”, isto é, aquele agente econômico que participa dos ganhos (monetários ou não) de uma ação, estratégia ou decisão sem assumir seus custos (monetários ou não).

*vocales* confirmou isso. No Brasil, o trabalho dos profissionais da Assistência Social seguiu na mesma direção.

Pelas contribuições de Huckfeldt & Sprague, pode-se assumir que esse tipo de (re)significação é fruto das interações sociais que permeiam as instituições ou os espaços públicos através dos vários grupos informais e primários existentes, razão pela qual é muito difícil que o Estado exerça controle total sobre esses programas. É inevitável que esses espaços de atuação sejam afetados por uma rede de novos e reais significados, traduções, atitudes e percepções em relação às propostas oficiais. O processo é tão informal e se encontra tão sutilmente integrado à cultura organizacional dessas instituições que é difícil distingui-lo nas relações cotidianas. Por outro lado, é perfeitamente possível dizer que esses diversos sistemas de crenças são incorporados a decisões, posicionamentos e atitudes na rotina diária e que, por isso mesmo, devem ser considerados pelos formuladores de política pública. As tensões reveladas pelos procedimentos associados ao monitoramento das condicionalidades educacionais, nos dois países, ilustraram esse argumento, conforme foi analisado.

Essas variáveis influenciam o processo de construção dos “saberes docentes” (Tardiff, 2002), não se resumindo em uma produção institucional e acadêmica historicamente coordenada por universidades e modeladas por sistemas de ensino. Apesar de ser essa rede articulada de saberes formais indispensável para o processo educativo – e para a implementação das políticas ou programas que estão vinculados à escola – não é suficiente para explicar os processos de produção dos saberes sociais no âmbito da cultura moderna e contemporânea.

Segundo Tardiff, professores são, antes de tudo, indivíduos que sabem alguma coisa e cuja função consiste em transmitir esse saber a outros. À primeira vista, essa afirmação parece banal em função da falsa linearidade que ela encerra. Mas essa não é uma relação cartesiana, assentada em princípios exclusivamente racionais e objetivos.

Uma visão complementar acerca da questão, segundo Tardiff (2002), postula que “todo saber se insere numa dimensão temporal que remete à história de sua formação e de sua aquisição” (p. 35). Assim, todo saber está intimamente vinculado a um processo dinâmico de aprendizagem e validação. Pode-se afirmar que, à medida que esse fluxo se retroalimenta dialeticamente, os saberes resultantes são

sistematizados e potencialmente integrados a processos de formação institucionalizados, implementados por indivíduos, os *street-level bureaucrats*.

Entretanto essas visões não explicam tudo. O saber docente é eminentemente plural, construído pelo “amalgama de saberes oriundos da formação profissional e de saberes disciplinares, curriculares e experienciais” (p. 38). De acordo com Tardiff (2002), os saberes profissionais relacionam-se com uma formação institucional voltada para a esfera científica e formal do processo de produção do conhecimento. Nessa perspectiva, pode-se dizer que esses saberes se constituem em “ferramentas” ou “tecnologias” que vão sendo fornecidas aos docentes para que sua ação seja credenciada e para que os indivíduos-professores sejam minimamente introduzidos em seu campo de atuação profissional como “membros da corporação”.

Somados a esses, os saberes disciplinares integram-se à prática docente com a formação obtida pelos professores nas diversas disciplinas por eles cursadas. Segundo Tardiff (2002), “são saberes que correspondem aos diversos campos do conhecimento, transmitidos nos cursos e departamentos universitários independentemente das faculdades de educação e dos cursos de formação de professores” (p. 38). Nessa direção se apresentam também os saberes curriculares, “correspondentes aos discursos, objetivos, conteúdos e métodos a partir dos quais a instituição escolar categoriza e apresenta os saberes sociais por ela definidos e selecionados como modelos da cultura erudita e de formação” (p. 39).

Há, por fim, um conjunto de saberes mais “porosos” e subjetivos – ou líquidos, na formulação de Bauman (2004) – construídos no exercício da prática cotidiana, em função do meio no qual os indivíduos-professores estão inseridos. Esses saberes, chamados por Tardiff de experienciais, brotam da experiência e são por ela validados. O que se depreende dessa caracterização é simples e direto: os professores são indivíduos que articulam esses saberes, “agentes líquidos”, cuja existência e ação dependem da capacidade de dominar, integrar e mobilizar esse conjunto de saberes como condicionantes para sua prática.

Tardiff afirma que os professores não dominam esses saberes, considerados científicos, formais e institucionais. Para o autor, o professor não é sujeito e sim objeto, na medida em que esses saberes por ele transmitidos não são os saberes docentes nem tampouco os dos professores. Portanto o corpo docente não é responsável pela definição e pela seleção dos saberes oficialmente transmitidos, o

que permite afirmar que esse conhecimento se situa numa posição de exterioridade em relação à prática, emergindo como produtos acabados institucionalizados. O que cabe aos professores é definir, com algum poder discricionário, os procedimentos pedagógicos usados para transmiti-los. É nessa perspectiva que eles também podem ser considerados técnicos ou burocratas.

Mas não está explicado e tampouco validado o que as observações e dados empíricos apontam. Se, de fato, os docentes não controlam essas variáveis, como explicar seu poder discricionário, amplamente observado nas pesquisas de campo como um dos principais aspectos que os integram à categoria profissional chamada de burocratas do “nível da rua”? Segundo Tardiff (2002) pesquisas indicam o seguinte:

(...) para os professores, os saberes adquiridos através da experiência profissional constituem os fundamentos de sua competência. É a partir deles que os professores julgam sua formação anterior ou sua formação ao longo da carreira. É igualmente a partir deles que julgam a pertinência ou o realismo das reformas introduzidas nos programas ou nos métodos. Enfim, é ainda a partir dos saberes experienciais que os professores concebem os modelos de excelência profissional dentro de sua profissão (p. 48).

É interessante perceber que a análise do autor para o itinerário percorrido nesse processo de construção de saberes docentes não se aplica exclusivamente a professores, podendo ser estendida aos profissionais da assistência social e da saúde e até aos RAs, por exemplo. Tendo isso em vista, pode-se sugerir que os saberes experienciais é que melhor explicam o fato de esses sujeitos serem, para Lipsky, agentes públicos dotados de grande poder decisório. Assim, os saberes práticos e cotidianos formam um conjunto de representações e valores que são interpretados e compreendidos de modo diferente e individualmente pelos professores e por outros atores. Essa decodificação individual é que explica, em última instância, um sem-número de decisões que são postas em ação por agentes que atuam diariamente nas diversas unidades de gestão no nível local.

Forma-se, pois, uma complexa rede de representações e decisões que molda e constitui a chamada “cultura do agente na ponta”. E o ambiente apresenta-se contingenciado por múltiplas variáveis que estão relacionadas a situações concretas – e não necessariamente objetivas – que não se resolvem com soluções acabadas e receitas/métodos lineares de causa e consequência, mas com grande dosagem de improvisação e habilidade pessoal, fruto do intenso processo experiencial que

resulta de anos de profissão, visão de mundo, formação, preferências políticas e ideológicas, crenças e atitudes.

Assim como os outros atores do nível local analisados, os docentes não atuam sozinhos, ainda que várias decisões sejam tomadas exclusivamente por eles. Isso significa que seu trabalho é baseado na interação e que, buscado o consenso e alcançado um patamar mínimo de informação sobre determinada questão, em cenário de constante integração com os outros atores (profissionais da escola, alunos, famílias e comunidade escolar), cabe a eles tomar a decisão reveladora dessa rede de implicações.

Independentemente de agir na sala de aula e/ou fora dela, a ação dos professores, de acordo com Tardiff (2002), “não é exercida sobre um objeto, sobre um fenômeno a ser conhecido ou uma obra a ser produzida”(p. 49). Pelo contrário, ela se realiza em uma rede de interações com outras pessoas, em um cenário largamente dependente do fator humano, “repleto de valores, sentimentos e atitudes que são passíveis de interpretação e decisão, geralmente em um contexto de urgência” (p. 50). Os saberes experienciais possuem, portanto, três objetos, segundo o autor:

(a) relações e interações que os professores estabelecem e desenvolvem com os demais atores no campo de sua prática; (b) as diversas obrigações e normas às quais seu trabalho deve submeter-se; (c) a instituição enquanto meio organizado e composto de funções diversificadas. Esses objetos não são objetos de conhecimento, mas objetos que constituem a própria prática docente e que só se revelam através dela. Em outras palavras, eles não são nada mais do que as condições da profissão (p. 50).

É importante ressaltar que os trabalhos de Tardiff não fazem referência aos saberes do professor na perspectiva da implementação de políticas públicas sociais. Pelo contrário, concentram-se na investigação da relação entre esses saberes e o fazer docente, muito provavelmente associado à dimensão educativa do processo. Por outro lado, tendo a literatura sobre o processo de implementação de políticas públicas na perspectiva *bottom-up* como referência, associada à formulação dos *street-level bureaucrats* desenvolvida por Lipsky, a leitura dos trabalhos de Tardiff permite uma adaptação dos saberes docentes para outras dimensões da escola que não as estritamente pedagógicas, curriculares e educacionais.

Assim, de acordo com Tardiff, os saberes docentes – e dos demais burocratas implementadores, por que não? – abrangem uma diversidade de objetos,

de questões e de problemas que está relacionada com o trabalho profissional. Segundo o autor, “para os ‘professores de profissão’, a experiência de trabalho parece ser a fonte privilegiada de seu saber-ensinar” (p. 60). Esse “saber-ensinar” também influencia o “saber-fazer”, marcado e forjado por um conjunto de fatores que vão dos cognitivos aos administrativos. Assim, personalidade, talentos, simpatia, preconceitos, amor à profissão, estrutura emocional e psicológica, preferências políticas, representações sobre a educação e a docência, relação com a escola, com os colegas e com as famílias, tudo isso coloca em evidência conhecimentos e modos de agir individuais que, de alguma forma, produzem a “cultura docente”.

Pode-se afirmar, portanto, que o “fazer-docente” é a confluência dessas várias fontes de saberes provenientes da história de vida, da sociedade, da escola, de outros indivíduos, das instituições formadoras, de valores, etc. É nessa perspectiva que podem os professores ser considerados burocratas do “nível da rua”, conforme a formulação desenvolvida por Lipsky, uma vez que essas decisões e/ou interpretações não se restringem ao espaço curricular, ao pedagógico, ao educacional *stricto sensu*.

Assim, tudo acontece em determinado meio, em um universo institucional e organizacional que não se revela de uma vez para esses indivíduos. Esse lócus – a escola – é constituído de relações sociais e de atores que têm preferências, valores e percepções distintas sobre as diversas variáveis que emergem. Entretanto a escola é uma unidade organizacional que faz parte de um sistema. Sendo pública ou privada, a dimensão sistêmica materializa-se por redes de ensino, secretarias estaduais e municipais de educação e, em última instância, pelo próprio Estado.

É nesse sentido que os indivíduos-professores – e não apenas eles, mas todos os profissionais que atuam nesses espaços públicos – se encontram imersos em um universo repleto de normas, prescrições e obrigações que devem ser por eles respeitadas e seguidas. Essas “regras do jogo” se aplicam a um conjunto de rotinas que passam pelas esferas administrativa, pedagógica, relacional, política e educacional e extrapolam o espaço escolar, vinculando-o às demais instâncias de implementação locais. Os profissionais da educação, portanto, não estão imunes, ainda que não queiram admitir.

A escola, assim como as outras instâncias analisadas, é espaço de interação social. Vive e sente a liquidez no que se refere à educação e às políticas sociais. Assim, é uma das arenas onde essa mistura monofásica/polifásica acontece. No que

se refere ao processo de implementação de políticas públicas sociais e educacionais emerge como espaço organizacional e institucional fluido atravessado por um conjunto de políticas e/ou programas que promovem alguma alteração em seu funcionamento e na forma como o trabalho dos profissionais é exercido. É certo afirmar, pois, que, sendo a escola um dos espaços estratégicos para políticas públicas dos mais diversos matizes, os indivíduos que a ela estão vinculados (diretamente/indiretamente) é que as implementam, do ponto de vista operacional.

Isso significa dizer que a cultura docente, associada ao saber experiencial dos professores e dos demais agentes de implementação, pode alterar resultados, objetivos e curso da ação desses programas em função do que foi desenhado pelos formuladores de políticas públicas. É a “mobilização porosa” desses saberes que explica, fundamentalmente, como o processo acontece e como e por que as decisões são tomadas.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Quando li “Cartas ao Presidente Lula” (Cohn, 2012), no início de 2013, a estratégia metodológica já tinha sido definida. Havia terminado as entrevistas em Belo Horizonte e preparava-me para ir para o México, razão pela qual não havia como fazer alterações substantivas nos questionários. Apesar disso, cartas escritas por beneficiários do PBF ao presidente Luís Inácio Lula da Silva, selecionadas e analisadas pela autora, marcaram-me profundamente. Lembrei-me da primeira entrevista que realizei, com o ex-ministro do MDS, Patrus Ananias, que, ao conhecer os objetivos desta pesquisa, no Brasil e no México, me disse que deveria analisar o papel dos agentes de implementação nos pequenos municípios brasileiros, onde os vínculos dos cidadãos com o PBF eram diferentes, assim como – ele apostava – o papel dos agentes implementadores. Talvez o entrevistado estivesse alertando-me para aquilo que os formuladores geralmente ignoram, porque nem sempre vão a campo conhecer a implementação *in loco*, frente a frente com os cidadãos.

Certamente, aquelas cartas enviesaram a forma como as entrevistas, no México, foram conduzidas bem como meu olhar sobre o campo. Todo o tempo, imaginava as dificuldades enfrentadas pelos cidadãos quando se deparavam com as questões burocráticas, com as informações desconexas que recebiam, com o desconhecimento das regras e os problemas de interpretação, com os atendimentos dos funcionários públicos e com suas próprias limitações. Mesmo não tendo entrevistado formalmente os usuários, nos dois países, incorporei essas questões descritas no livro e tentei observá-las, ainda que ao contrário, sob a perspectiva dos agentes e das organizações públicas.

Quando comecei a analisar as entrevistas e reler minhas anotações de campo, percebi que alguns dos elementos que emergiram estavam diluídos naquele material e nas categorias definidas, podendo ser incorporados ao trabalho.

Percebi, por exemplo, que a dimensão institucional influenciava o trabalho desempenhado por aqueles atores, ainda que houvesse diferenças entre o Brasil e o México. No primeiro, as evidências encontradas em Belo Horizonte sugeriam que o empoderamento dos municípios era real. Como já foi explicitado, era importante investigar o que se passava em municípios menores, com orçamentos reduzidos e baixa *expertise* burocrática. Especificamente em relação a Belo Horizonte, o padrão de institucionalização do PBF e das demais políticas sociais tinha estimulado a horizontalização da governança, abrindo espaço para que novas rodadas de cooperação intersetorial se processassem. O contrário se passava no México, onde

a autonomia dos municípios era pequena e havia problemas de articulação intersetorial próprios do país.

Essas questões de ordem institucional rebatiam na dimensão organizacional, em nível micro<sup>96</sup>. Em Belo Horizonte, as características do município e as tensões provocadas pela institucionalização do monitoramento da condicionalidade educação tinham produzido modificações no desenho e nas rotinas dos equipamentos públicos que operavam nos territórios observados. É interessante notar que os agentes que atuavam nesse nível tinham percepções diferentes sobre as regras do jogo do acompanhamento da frequência escolar, sendo que os professores pareciam os menos envolvidos.

Nesse aspecto, as diferenças entre a Escola A e a Escola B devem ser ressaltadas, além de suas respectivas relações com os CRAS. Apesar de serem escolas relativamente próximas (menos de cinco quilômetros de distância entre elas), havia implicações importantes na forma como os agentes implementadores lidavam com atividades do PBF, o que já foi demonstrado por Ball (1987), (Rockwell (1995) e Barroso (1995) em relação a questões educacionais.

Mesmo estando ciente de que análises dessa natureza requerem metodologias específicas, as características das duas escolas me indicaram que os estilos de liderança, as atribuições reais dos gestores, os profissionais que ocupavam postos-chave e as atividades realizadas por essas unidades tinham impacto direto no comportamento dos agentes de base.

Na Escola A, o papel de articulação e vinculação das famílias atendidas com os demais agentes públicos nas outras esferas sociais era praticamente exercido pela coordenadora pedagógica, que tinha forte e longo envolvimento com a comunidade, apesar de não residir no território. A diretora parecia ter delegado a ela essas funções, aproveitando-se do fato de que tinha convicções claras sobre seu papel e sobre como devia desempenhá-lo.

Na Escola B, não era dependente de apenas uma pessoa. Eram duas coordenadoras que estavam à frente de programas vinculados à Prefeitura (PBF e PBE) e à Secretaria Municipal de Saúde (Programa Saúde na Escola), sendo que uma delas residia no território. Como essa unidade realizava reuniões mensais com

---

<sup>96</sup> No Anexo II, encontra-se o quadro-síntese que consolida as principais análises empreendidas nesta pesquisa, servindo de orientação para estas considerações e contribuições.

as famílias atendidas pelo PBF, imagina-se que os vínculos criados eram mais fortes, favorecendo a própria instituição.

Apesar de não ter este estudo utilizado a sociometria<sup>97</sup> como recurso metodológico, as inferências são inevitáveis. Ao assumirem posições-chave nas escolas em que atuavam, emergiam como agentes de triangulação, servindo de canal entre os cidadãos/usuários, os agentes públicos (intra e interequipamentos) e o Estado. Como atuavam com estilos e estratégias diferentes, a discricionariedade é um elemento central para que se possa compreender como, efetivamente, essas políticas eram disponibilizadas e como a triangulação acontecia.

Da mesma forma, os CRAS também desempenhavam importante papel no processo, como foi dito. Ao analisar as bases de referência, as diferenças organizacionais entre essas unidades sugeriram que os arranjos existentes podiam produzir modificações no curso de ação das políticas que a elas estavam integradas, incluindo-se o PBF.

O CRAS A parecia ser mais orientado para si e para o Estado (burocraticamente), ao passo que o CRAS B parecia estar na posição contrária, voltado para o cidadão e para o Estado (na perspectiva da consolidação de direitos). Apesar de não ter analisado tais questões com o rigor que exigiam, essas impressões se coadunam com a tese de Lipsky (1980) e Muscheno (2006), afirmando que os padrões de interação, ainda que bem definidos e consolidados, se sobrepõem aos marcos institucionais.

A coordenadora do CRAS A, como estava no cargo por causa de indicações políticas, parecia não ter familiaridade com a gestão da rotina do equipamento. Uma das profissionais da assistência social era quem tomava as decisões operacionais e coordenava efetivamente as ações. No CRAS B, foi observado o contrário. A coordenadora era concursada e, por ter perfil técnico, assumiu a gestão do equipamento e consolidou um estilo de liderança compartilhado e participativo, o que podia ter contribuído para que eu tivesse a impressão de que o poder discricionário dos agentes públicos desse espaço era maior. Os excertos de entrevistas reproduzidos nesta pesquisa indicam que a distinção proposta é possível.

---

<sup>97</sup> Para Marques (2012), a sociometria explora, mapeia e mensura relações ou vínculos estabelecidos entre forças sociais individuais, que por um olhar direto não é perceptível, atuando em redes de interação no seio de um grupo de determinada organização (empresa, sala de aula, comunidade partidária ou grupamento de militares). A sociometria pode ser entendida também como o estudo dos vínculos existentes entre indivíduos, percebidos como atores sociais.

Assim, no CRAS B, a coordenadora demonstrava preocupação em motivar a equipe, divulgar realizações e alinhar processos, receosa de que a elevada capacidade decisória produzisse assimetrias discrepantes, como no caso das cestas básicas, reproduzido.

Talvez em função das características dos quatro equipamentos, os pares formados (Escola A/CRAS A e Escola B/CRAS B) apresentavam sinergias diferentes. A relação entre as lideranças do primeiro par parecia ser mais fragmentada e distante. A secretária escolar deixou claro que havia dificuldades de aproximação com a equipe do CRAS A e as diretoras e a coordenadora não demonstraram que os vínculos fossem fortes e estreitos.

O contrário parecia ser a tônica na relação entre a diretora e a coordenadora do segundo grupo. As entrevistas indicaram que mantinham laços de cooperação e parceria, que articulavam ações e que buscavam soluções com os demais espaços presentes no território, como ficou evidenciado no trecho da entrevista em que a diretora afirmou que o Centro Comunitário era um parceiro da Escola e do CRAS, coordenado por uma pessoa próxima a ela.

Essas diferenças entre os equipamentos deviam manifestar-se na gestão das informações previstas e não previstas em lei, como o atendimento prestado pela recepcionista e pela secretaria escolar, a forma como as equipes de assistência social organizavam fichas e prontuários, a maneira pela qual as justificativas eram analisadas pelos profissionais na escola e as estratégias de divulgação de serviços prestados.

Em relação aos processos que diziam respeito à condicionalidade educação, as diferenças entre os espaços e os pares também indicaram que os padrões de interação não eram os mesmos. Tanto a secretária da Escola A quanto a assistente social do CRAS A demonstraram ter estilos parecidos, sendo muito apegadas às normas e às funções. A secretária escolar deixou clara a preocupação com as funções que a escola pública tinham assumido e com os serviços que as mães esperavam ser oferecidos aos filhos (“em breve caberá a escola dar o banho”). Ao agir dessa forma, sugeriam haver um padrão vertical de triangulação, assentado na autoridade que a função lhes conferia.

No outro par, a gestão compartilhada pela Escola B e pelo CRAS B, a presença das coordenadoras, a integração da equipe de assistência social e a parceria entre as gestoras dos equipamentos apontavam estilos de interação e

vinculação mais horizontais, ainda que ficassem claras as funções que ocupavam e os limites de sua atuação.

No México, a aparente fragilidade da rede intersetorial nas três esferas de governo é refletida no nível local e, conseqüentemente, na forma como os agentes de implementação definiram estratégias e comportamentos. Como a articulação era fragmentada e cada Secretaria era responsável por sua área, tal distanciamento era percebido na ponta. Os diretores apenas se limitavam a preencher os formulários, deixando claro que desconheciam (ou não queriam conhecer) questões mais substantivas do Programa.

Se, em Belo Horizonte, as equipes que atuavam nas escolas, ainda que com estilos e padrões de interação distintos, exerciam influência na criação de vínculos e pontes, o mesmo não foi observado em San Luís Potosí, a não ser quando o pagamento das *cooperaciones* emergia como um dos problemas enfrentados pelos diretores. Em outras palavras: no que se referia ao PO, não foi possível identificar estratégias positivas de triangulação entre os profissionais da escola e os cidadãos. O insulamento de todos os espaços criava barreiras complexas, fragilizando a cooperação que o próprio Programa parecia querer induzir ao vincular condicionalidades setoriais que eram convergentes no enfrentamento da pobreza.

A Escola B contava com a melhor infraestrutura, ainda que em região de vulnerabilidade. A Escola C sofria com a falta de recursos, o que talvez explique por que a diretora explicitava sua irritação quando as mães de alunos beneficiários não pagavam as anuidades, o que não foi abordado pelo outro diretor. É interessante notar que o problema orçamentário serviu como elemento de vinculação, ainda que a diretora demonstrasse estar interessada no dinheiro (mesmo que se saiba que esse recurso financeiro é que dava a ela condições de prestar os serviços esperados).

As escolas não eram as únicas organizações envolvidas nesse processo. Além delas (e dos Centros de Saúde), as UARs eram os braços operacionais da SEDESOL nas diversas regiões dos estados. Como integram a estrutura dessa Secretaria, reproduziam, em nível local, a cultura administrativa e regulatória que foi imposta pela Coordenação Nacional e tinham grande semelhança com típicas repartições públicas. Seus funcionários ocupam-se de questões burocráticas e administrativas, mesmo quando estavam atendendo os beneficiários.

Os RAs eram os que exerciam papel-chave, como foi demonstrado. Apesar de também reproduzirem a cultura das UARs, eram eles os que disseminavam informações e tinham contato direto com os beneficiários. Mesmo constrangidos pela institucionalização dos procedimentos, seus estilos e estratégias de mediação deviam produzir combinações e resultados diferentes, modificando o fluxo das ações do Programa.

Ainda que não seja possível generalizar as análises, as observações do trabalho e as entrevistas com eles realizadas, esses sujeitos adotavam lógicas distintas no processo de disponibilização da política pública, considerando-se Lipsky (1980), Wilson (2005), Muscheno (2006) e Lotta (2010). No nível pessoal, incorporavam elementos de sua história de vida, faziam referência a figuras religiosas e estimulavam momentos de confraternização. Na esfera institucional, valiam-se das especificidades da cultura local, traduziam as regras do Programa para um linguagem mais acessível, reforçavam as regras do jogo, as terminologias utilizadas e “las bondades que el programa les brinda”, conforme demonstram excertos apresentados no capítulo anterior. Também havia casos de RAs que não demonstravam ter vínculos com as titulares e encaravam seu trabalho com indiferença, sem distinções. Independentemente da combinação de estilos por eles utilizados, eram notadamente reconhecidos e legitimados como representantes do Estado, o que lhes conferia o papel de agentes de triangulação.

Nesse sentido, quatro tipos de triangulação eram possíveis, dependendo da prevalência – ou não – do padrão regulatório. No primeiro, de natureza horizontal/personalista/clientelista, o padrão regulatório existia, mas não prevalecia. No segundo, vertical/personalista/clientelista, esse componente era predominante. Nos dois outros tipos, o que mudava eram o estilo de interação e a maneira como lidavam com a autoridade que lhes era conferida na relação com os beneficiários. Assim, o terceiro tipo era horizontal/burocrático e o quarto era baseado no padrão vertical/burocrático. Nesses casos, os agentes não desenvolviam estratégias personalistas, atendo-se ao cumprimento de seu dever e das regras do jogo, sem desvios.

No desenho do PO, as *vocales* eram as figuras menos reguladas nessa engrenagem. Apesar de depender dos RAs para desempenhar suas funções, o fato de estar nas comunidades em que viviam dava a elas um grau de autonomia considerável. Mesmo estando submetidas à institucionalidade do Programa,

desenvolviam estilos de mediação que se assemelhavam aos descritos para os RAs. Como tinham contato direto com as titulares, eram capazes de realizar ações mais personalistas e de mais alto teor de vinculação. Houve relatos de professores e diretores indicando que esses agentes tinham inserção no espaço e nas rotinas das escolas, o que também lhes conferia a função de agentes de triangulação – quanto mais informações acumulavam e disseminavam mais capacidade tinham de lidar com questões técnicas e traduzi-las para suas companheiras, o que podia modificar a qualidade da rede de interação. As *vocales* eram um tipo híbrido de burocratas, conforme o que diz Lipsky (1980).

Reside neste ponto um aspecto importante em relação ao PBF: Seria oportuno que incorporasse o papel desempenhado por esses burocratas (RAs e *vocales*)? Como, no Programa Saúde da Família, por exemplo, os agentes comunitários tinham funções parecidas, essa poderia ser uma questão considerada pelos formuladores?

Da mesma forma, o México poderia valer-se da *expertise* acumulada com os CRAS e os profissionais da assistência social. E os demais municípios brasileiros podiam aprender com a experiência de Belo Horizonte, onde certos territórios contavam com agentes públicos que promoviam a interação entre o PBF e a construção de redes de cooperação no nível local.

Em síntese, para que os agentes de implementação fossem efetivamente sujeitos que intermediassem a relação entre os cidadãos e o Estado, seria importante verificar como os usuários percebiam esse processo, além de verificar se e como utilizavam os serviços prestados e como correspondiam às expectativas neles depositadas, o que não foi realizado nesta pesquisa.

Entretanto há evidências que indicam que as pontas existiam: os beneficiários compareciam às consultas médicas, as crianças estavam matriculadas e frequentes, os agentes públicos relatavam casos em que as titulares partilhavam seus problemas e pediam orientações sobre outros programas e serviços providos pelo Estado, as diretoras afirmavam que os pais estavam mais próximos das escolas, *vocales*/titulares retomaram os estudos e o volume de processos burocráticos provocados pelos cidadãos e pelos agentes indicavam um movimento de aproximação entre estes atores.

Portanto todas as estratégias analisadas neste trabalho reforçam o poder alocativo dos agentes de base, destacando seu papel na fronteira entre a política pública e a sociedade, dimensões que são, simultaneamente, por eles ocupadas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 10 ANOS DO BOLSA-FAMÍLIA. *Sala de Imprensa*. Belo Horizonte: TV Assembléia, 17 de outubro de 2013. Programa de TV.
- ABRANCHES, S. H. *Política social e combate à pobreza*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar editor, 1987.
- AGUILAR, C. El trabajo extraenseñanza e la construcción de la escuela. In: ROCKWELL, Elsie, coordinadora. *La Escuela Cotidiana*. México: FCE, 1995.
- ALGEBAILLE, E. *Escola pública e pobreza no Brasil: a ampliação para menos*. Rio De Janeiro: Lamparina, 2009.
- ALMEIDA, H.; CAMARGO, J. M. *Educação, Pobreza e Políticas Sociais*. 1989. (mimeo).
- ALVES-MAZZOTTI, Alda Judith. *Usos e abusos dos estudos de caso*. Cadernos de Pesquisa. São Paulo: v. 36, n. 129, p. 637-651, dez. 2006.
- ANDRADE, M. V.; CHEIN, F.; RIBAS, R. P. *Políticas de transferência de renda e condição nutricional de crianças: uma avaliação do Bolsa Família*. Belo Horizonte: Cedeplar, 2007. (Texto para Discussão, n. 312).
- ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil-problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo: v. 18, n. 2, 2004.
- ARRETCHE, Marta. O Sistema de Proteção Social Brasileiro: em direção a um modelo centralizado. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo: v. 11, n. 3, 1997.
- ARRETCHE, M. T. S. Continuidades e Descontinuidades da Federação Brasileira: De como 1988 Facilitou 1995. *Dados, Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: v. 52, n. 2, p. 377-423, 2009,.
- ARROW, Kenneth. *Social Choice and Individual Values*. New Haven: Yale University Press, 1951.
- AVRITZER, Leonardo. O orçamento participativo: uma comparação entre Belo Horizonte e Porto Alegre. In: DAGNINO, Evelina (org.) *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 2002.
- BALL, S. *The micro politics of school*. Oxford: Penguin Books, 1987.
- BARROS, R. P.; MENDONÇA, R. *Os determinantes da desigualdade no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, julho de 1995. (texto para discussão no 377)
- BARROS, R. P. ; CARVALHO, M. ; FRANCO, S. ; MENDONCA, R. S. *Consequências e causas imediatas da queda recente na desigualdade de renda brasileira*. Parcerias Estratégicas (Brasília), v. 22, p. 89-119, 2006.

BARROS, R. P.; HENRIQUES, R.; MENDONÇA, R. O combate à pobreza no Brasil: dilemas entre políticas de crescimento e políticas de redução da desigualdade. In: *Seminário desigualdade e pobreza*. Rio de Janeiro: 1999. Anais. Coord. Ricardo Henriques, IPEA, (CD ROM).

BARROS, R. P.; CARVALHO, M.; FRANCO, S.; MENDONÇA, R. *A queda recente da desigualdade de renda no Brasil*. Rio de Janeiro: Ipea, 2007. (Texto para Discussão, n. 1.258).

BARROSO, J. *O Estudo da Escola*. Porto: Porto Editora, 1995.

BATALLA, G. B. *México Profundo- una civilización negada*. 1 ed. Debols: 2005.

BAUMAN, Zigmund. *Amor Líquido* - sobre a fragilidade dos laços humanos. Trad. Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2004.

BAUMAN, Zigmund. *Modernidade líquida*. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

BICHIR, R. M. *Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa- Família*. Rio de Janeiro: UERJ, 2011.

BIRGIN, A. La docência como trabalho: La construcción de nuevas pautas de inclusión y exclusión. In: GENTILI, P.; FRIGOTTO, G. *La ciudadanía negada: políticas de exclusión em La educación y El trabajo*. Buenos Aires: Clacso, 2000.

BONITATIBUS, Suely Grant. *Educação Comparada: conceito, evolução, métodos*. São Paulo: EPU, 1989.

BRACHET-MÁRQUEZ, V. Seguridad social y desigualdad (1910-2010). In: CORTÉS, F. OLIVEIRA, O. (orgs.). *Desigualdad Social*. México: El Colegio de México, 2010. (Los grandes problemas de México, v. 5).

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Caderno de Orientações e Legislação do Programa Bolsa Família e Cadastro Único- Informações importantes para a gestão municipal*. 1ed, 2012.

BRASIL. Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas - IPEA - *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Organizadores: Tereza Campello, Marcelo Côrtes Neri. Brasília: Ipea, 2013. p. 494.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Avaliação de políticas e programas do MDS: resultados: Segurança Alimentar e Nutricional. / Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação*. Brasília: 2007.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Renda e Cidadania. *Análise da pesquisa sobre gestão descentralizada Programa Bolsa Família*. Disponível em:

<[http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu\\_superior/manuais-e-publicacoes-1](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu_superior/manuais-e-publicacoes-1)>. Acesso em: 12 ago. 2009a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Governo federal regulamenta apoio financeiro aos municípios para gestão do Bolsa Família*. *Bolsa Família Informa*, n. 38. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu\\_superior/informe-pbf/informe-pbf\\_gestores/paginas/informebolsafamilia\\_edicao38.htm](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu_superior/informe-pbf/informe-pbf_gestores/paginas/informebolsafamilia_edicao38.htm)>. Acesso em: 12 ago. 2009b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. O papel do gestor municipal do Bolsa Família. *Bolsa Família Informa*, n. 4. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu\\_superior/informe-pbf/informe-pbf\\_gestores/paginas/informebolsafamilia\\_edicao04.htm](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu_superior/informe-pbf/informe-pbf_gestores/paginas/informebolsafamilia_edicao04.htm)>. Acesso em: 12 ago. 2009c.

CALDÉS, N. COADY D. MALUCCIO, J. *The cost of Poverty Transfer Programs: A comparative analysis of three Programs in Latin America*. *World Development*, vol. 34, n. 5, p. 818-837, Elsevier: 2006.

CANARIO, R. Os Estudos Sobre a Escola: problemas e perspectivas. In: BARROSO, J. *O Estudo da Escola*. Porto: Porto Editora, 1995.

CANIVEZ, P. *Educar o cidadão?* Campinas: Ed. Papirus, 1990.

CARDOSO, E.; SOUZA, A. P. *The impact of cash transfers on child labor and school attendance in Brazil*. Nashville: Department of Economics, Vanderbilt

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira; COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz; Fundação João Pinheiro. *Gestão social: o que há de novo?*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004.

CARRARO, A. *et al. É a economia, companheiro!*: uma análise empírica da reeleição de Lula com base em dados municipais. Belo Horizonte: Ibmec MG Working Paper – WP41, 2007.

CARVALHO, Jose Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

CASTELLS, Manuel. *Fim de milênio*. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

CASTILLO, G. Comentário. In: CORDERA, R., ZICCARDI, A. (coord.). *Las Políticas Sociales de México al fin Del Milenio Descentralización, Diseño y Gestión*. 1 ed. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 2000.

CAVACO, M. H. Ofício do professor: o tempo e as mudanças. In: *Profissão: Professor*. Porto: Porto Editora, 1996.

CHIAVENATO, Idalberto. *Introdução à teoria geral da administração*. São Paulo: Campus, 2003.

CEPAL. *Publicaciones de la CEPAL / ECLAC publications Comisión Económica para América Latina y el Caribe / Economic Commission for Latin America and the Caribbean*. Disponível em: <[www.cepal.org/publicaciones](http://www.cepal.org/publicaciones)> Acesso em. 20 Dez. 2013.

CIRENO *et al.* Condicionais, Desempenho e Percurso Escolar de Beneficiários do Programa Bolsa Família. In: BRASIL. Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Organizadores: Tereza Campello, Marcelo Côrtes Neri. Brasília: Ipea, 2013. p. 494.

COHEN, E. *Oportunidades: lecciones aprendidas y desafios pendientes*. Ifhc/CIEPLAN: São Paulo e Santiago do Chile, 2008.

COHEN, M.; MARCH, J.; OLSEN, J. *A Garbage Can Model of Organizational Choice*, Administrative Science Quarterly 17: 1-25, 1972.

COHN, A. *Cartas ao Presidente Lula: Bolsa Família e Direitos Sociais*. Rio de Janeiro: Pensamento Brasileiro, 2012.

CONVERSE, Philip. The nature of belief systems in mass publics. In: JOST, John & Sidanius, Jim (eds). *Political psychology: key readings*. New York: Psychology Press. p. 181-199, 2004.

CORDERA, Ronaldo; ZICCARDI, Alicia, (coord.). *Las Políticas Sociales de México al fin Del Milenio Descentralización, Diseño y Gestión*. 1 ed. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 2000.

CORTÉS, F.; LATAPI, A. E.; LA ROCHA, M. G. *Método Científico y política social-propósito de las evaluaciones cualitativas de programas sociales*. El Colegio de Mexico, 2008. Centro de Estudios Sociológicos, p. 402.

CROZIER, Michel. *O fenômeno burocrático: ensaio sobre as tendências burocráticas dos sistemas de organização modernos e suas relações na França, com o sistema social e cultural*. Brasília, DF: Universidade de Brasília, 1981.

DALE, R.; ROBERTSON, S. *Pesquisar a Educação em uma Era Globalizante*. Educ. Real, Porto Alegre: v. 36, n. 2, p. 347-363, maio-ago 2011.

DALMAZO, M. *Estudo de caso em pesquisa e avaliação educacional*. Brasília: Liber Livro Editora, 2005.

DEROUET, J. O funcionamento dos estabelecimentos de ensino em França: um objecto científico em transformação. IN: BARROSO, J. *O Estudo da Escola*. Porto: Porto Editora, 1995.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2006.

DIMAGGIO, P.; POWELL, W. *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields*. American Sociological Review, v. 48, n. 2, apr., 1983.

DOWNS, Anthony. *Uma teoria econômica da democracia*. São Paulo: EDUSP, 1999.

DOWNS, Anthony. *Inside bureaucracy*. Boston: Little, Brown, 1966.

DRAIBE, S. M. As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas. In: IPEA/IPLAN. *Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas*. Brasília: IPEA/IPLAN, 1990.

DRAIBE, S. M. *A política social no período FHC e o sistema de produção social*. Tempo Social, nov. 2003. p. 63-101.

DRAIBE, S. M. Estado de Bem Estar, Desenvolvimento Econômico e Cidadania: algumas lições da literatura contemporânea. In: HOCHMANAN, G.; ARRETCHE, M. E MARQUES (org). *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2007.

DRAIBE, S. M. *O welfare state no Brasil: características e perspectivas*. Caderno de Pesquisa NEPP- Unicamp, n. 8, 1993, p. 1-52.

DRAIBE, S. M. RIESCO, M. *Estados de Bem-Estar Social e estratégias de desenvolvimento na América Latina. Um novo desenvolvimentismo em gestação?* Sociologias, Porto Alegre: ano 13, n. 27, mai./ago. 2011, p. 220-254.

DUARTE, F. F. *Análise do programa Bolsa-Escola da prefeitura municipal de Belo Horizonte como estratégia de combater a pobreza*. Belo Horizonte: Faculdade de Ciências Econômicas/UFMG, 2000. (Monografia de graduação em Economia)

EASTONE, D. *A Framework for Political Analysis*. Englewood Cliffs: Prentice Hall. 1965.

ESPING-ANDERSEN, G. *As três economias políticas do welfare State*. In: Lua Nova, São Paulo: CEDEC, n. 24, 1991.

EVANGELISTA, O; SHIROMA, E.S. *Professor: protagonista e obstáculos da reforma*. Educação e Pesquisa, v. 33, n. 3, set-dez 2007, p. 531-541.

FARIA, C. A. P. *Idéias, conhecimento e políticas públicas - um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 18, n. 51, p. 21-29, fevereiro de 2003.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. *Idéias, Conhecimento e Políticas Públicas: Um Inventário Sucinto das Principais Vertentes Analíticas Recentes*. Revista Brasileira de Ciências Sociais 18 (51): 21-30, 2003.

FELDFEBER, M. OLIVEIRA, D. A. (Comp). *Políticas educativas y trabajo docente: nuevas regulaciones, nuevos sujetos?* Buenos Aires: Centro de Publicaciones Educativas y Material Didáctico, 2006.

FERRO, A.; KASSOUF, A. *The impact of conditional cash transfers programs on household work decisions in Brazil*. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2009/inscricao.on/arquivos/000de4869521f17def1b2e6c61111aa203.pdf>> Acesso em 22 de set. de 2011.

FLAMMAND, L. Sistema federal y autonomia de los gobiernos estatales: avances y retrocesos. In: MENDEZ, J. (org.). *Políticas Públicas*. México: El Colégio de México, 2010 (Los grandes problemas de México, v. 13).

FOGUEL, M. N.; BARROS, R. P. *O efeito dos programas condicionais de transferências de renda sobre a taxa de participação no Brasil: uma análise com o painel de municípios da PNAD*. In: ANPEC: XXXVI ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 2008. Disponível em: <[http://www.anpec.org.br/encontro\\_2008.htm](http://www.anpec.org.br/encontro_2008.htm)> Acesso em 22 de set. de 2011.

FONSECA, Cláudia. *Quando cada caso não é um caso*. Revista Brasileira de Educação. n. 10, Jan/Fev/Mar/Abr. 1999.

FRANCO, M. *Quando nós somos o outro: Questões teórico-metodológicas sobre os estudos comparados*. Educação & Sociedade, ano XXI, no 72, Ago./2000.

FREY, K. *Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil*. Caderno Planejamento e Políticas Públicas n. 2- 21 junho 2000.

FRIEDMAN, Milton; FRIEDMAN, Rose D. *Capitalismo e liberdade*. São Paulo: Abril Cultural, 1984.

GENTILI, P.; FRIGOTTO, G. *La ciudadanía negada: políticas de exclusión em La educación y El trabajo*. Buenos Aires: CLACSO, 2000.

GOMES, S. Políticas Nacionais e Implementação Subnacional: uma revisão da Descentralização Pós Fundef. *Dados- Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: v. 52,n. 3, p. 659 a 690, 2009.

GOMES, R. Teses para uma agenda de estudo da escola. In: BARROSO, J. O *Estudo da Escola*. Porto: Porto Editora, 1995.

HARRIS, J.; EVANS, T. *Street-Level Bureaucracy, Social Work and the (Exaggerated) Death of Discretion*. British Journal of Social Work. n. 34, p. 871-895, 2004.

HILL, Michael. *The Policy process in the Modern State*. Third Edition. Prentice Hall, 1997.

*HISTÓRIA, DEMOGRAFIA E POLÍTICAS PÚBLICAS*. Diamantina, MG: 2008.

HUCKFELDT, Robert; JOHNSON, Paul E.; SPRAGUE, John. Individuals, dyads and networks: autoregressive patterns of political influence. In: ZUCKERMAN, Alan S.

(ed.) *The Social Logic of politics: the networks as contexts for political behavior*. Philadelphia: Temple University Press, p. 21-49, 2005.

IANNI, Octavio. *A formação do estado populista na America Latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1988.

IHAYEK, Friedrich A. von. *O caminho da servidão*. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1983.

INMAN, R. Markets, Governments, and the "New" Political Economy. In: AUERBACH, A.; FELDSTEIN, M. *Handbook of Public Economics*. Elsevier Science Publishers, 1987.

JACCOUD, L. (org.); SILVA, F. B. et. al. *Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2005. p. 435.

JANVRY, et.al. *Can conditional cash transfer programs serve as safety nets in keeping children at school and from working. when exposed to shocks?* Journal of Development Economics, 79, 2006.

KERBAUY, M. T. *Os programas de transferência de renda e o voto regional nas eleições presidenciais de 2010*. OPINIÃO PÚBLICA. Campinas: v. 17, n. 2, nov. 2011, p. 477-492. Disponível em: <[www.scielo.br/pdf/op/v17n2/a08v17n2](http://www.scielo.br/pdf/op/v17n2/a08v17n2)> Acesso em: 21 de janeiro de 2014.

KIND, L. *Notas para o trabalho com a técnica de grupos focais*. Psicologia em Revista. Belo Horizonte: v. 10, n. 15, p. 124-136, jun. 2004.

LA JARA, F. H. *Between Individual and Collective Action: Citizen Participation and Public Oversight in Mexico's Oportunidades Programme*. IDS Bulletin. v. 38, n. 6, jan. 2008.

LA ROCHA, M. G; LA TAPÍ, A. Vulnerabilidad y Activos de los Hogares el Programa Progresa- Oportunidades en ciudades pequeñas. In: *Método Científico y política social- propósito de las evaluaciones cualitativas de programas sociales*. El Colegio de Mexico, 2008. Centro de Estudios Sociológicos, p. 402.

LA ROCHA, M. G; ESCOBAR, A. A evaluación cualitativa rural de mediano plazo del Programa Desarrollo Humano Oportunidades 2004. In: *Método Científico y política social- propósito de las evaluaciones cualitativas de programas sociales*. El Colegio de Mexico, 2008. Centro de Estudios Sociológicos, p. 402.

LA ROCHA, M. G.; (Coordinadora). *Procesos Domésticos y Vulnerabilidad. Perspectivas antropológicas de los hogares con Oportunidades*. México. 2009, p. 481.

LAGUNA, M. Combate a la corrupción y rendición de cuentas: avances, limitaciones pendientes y retrocesos. In: MENDEZ, J. (org.). *Políticas Públicas*. México: El Colegio de México, 2010 (Los grandes problemas de México, v. 13).

LASWELL, H. D. *Politics: Who Gets What, When, How*. Cleveland, Meridian Books.1936/1958.

LAVINAS, L. Programa de Garantia de Renda Mínima e Ação Coordenada de Combate à Pobreza. In: LOBATO, A. (org.) *Garantia de Renda Mínima: Ensaio e Propostas*. Brasília: IPEA, 1998.

LAVINAS, L. *Renda mínima: práticas e viabilidade*. Novos Estudos. São Paulo: CEBRAP, n. 53, março 1999.

LAVINAS, L. *Programa de Garantia de Renda Mínima: perspectivas brasileiras*. Rio de Janeiro: IPEA, 1995.

LAZARUSFELD, Paul; BERELSON, Bernard; GAUDET, Hazel. *The people's choice: how to voter makes up his mind in a presidential campaign*. 2 ed. New York: Columbia University Press, 1965.

LINDBLOOM, Charles E. *Still Muddling, Not Yet Trough*. Public Administration Review. 39: 517-526.1979.

LINDBLOOM, Charles E. *The Science of Muddling Through*. Public Administration Review. 19: 78-88.1959.

LIPSKY, M. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. Nova York: Russell Sage Foundation, 1980.

LOTTA, G. S. *Agentes de Implementação: mediação, dinâmicas e estruturas relacionais*. Caderno de Gestão Pública e Cidadania. São Paulo: v. 15, n. 56, 2010.

LOTTA, G. S; *Implementação de Políticas Públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre atuação dos Burocratas de Nível de Rua no Programa Saúde da Família*. DCP/USP: tese de doutorado, 2010.

LOWI, T. *American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory*. World Politics, 16: 677-715, 1964.

LYNN, L. E. *Designing Public Policy: A Casebook on the Role of Policy Analysis*. Santa Monica: Calif.: Goodyear, 1980.

MARQUES, E.; MOYA, E. Trocas Sociais, apoios e mecanismos relacionais. In: MARQUES, Eduardo (org.) *Redes Sociais no Brasil- Sociabilidade, Organizações Cívicas e Políticas Públicas*. Belo Horizonte, MG: Fino Traço, cap. 4, 2012.

MARQUES, Eduardo. (org.) *Redes Sociais no Brasil - Sociabilidade, Organizações Cívicas e Políticas Públicas*. Belo Horizonte, MG: Fino Traço, 2012.

MARSHALL, T. Cidadania e Crise Social. In: *Cidadania, Classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MAURIEL, ANA P. *Capitalismo, Políticas Sociais e Combate à Pobreza*. Ijuí: Editora Ijuí, p. 2010- 304.

MEAD, L. M. *Public Policy: Vision, Potential, Limits*. Policy Currents, Fevereiro: 1-4, 1995.

MERCADO, R. Procesos de negociación local para la operación de las escuelas. In: ROCKWELL, Elsie, coordinadora. *La Escuela Cotidiana*. México: FCE: 1995.

MERTON, R. K. Estrutura burocrática e personalidade. In: CAMPOS, E. org. e trad. *A Sociologia da Burocracia*. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar. 1978.

MINAYO, M. *O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde*. 11. Ed. São Paulo: Hucitec, 2008.

MOE, T. *The New Economics of Organization*. American Journal of Political Science. 28: 739-77, 1984.

MOE, T. *Control and Feedback in Economic Regulation: The Case of NLRB*. American Political Science Review. 79: 1094-1116, 1985.

MOLYNEUX, M. *Mothers at the Service of the New Poverty Agenda: Progres/Oportunidades, Mexico's Conditional Transfer Programme*. *Social Policy and Administration*. v. 40. n. 4, 2006.

MONNERAT, G. L. et. al. *Programa bolsa família: nova institucionalidade no campo da política social brasileira?* Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal. Sistema de Información Científica. Revista Katálisis, v. 10, n. 1, enero-junio, 2007, p. 86-94, Universidade Federal de Santa Catarina. Brasil.

MOTTA, F. C. P.; PEREIRA, L. C. B. *Introdução à Organização Burocrática*. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1981.

MUSGRAVE, Richard Abel; MUSGRAVE, Peggy B. *Finanças públicas: teoria e pratica*. Rio de Janeiro: São Paulo: 1980.

MUSHENO, M.; MOODY, M. S. *Cops, Teachers, Counselors- Stories from the front Lines of Public Service*. The University of Michigan Press. 2003.

NERI, M. *Focalização, universalização e políticas sociais*. Rio de Janeiro: Econômica, v. 5, n. 1, p. 163-170, jun. de 2003.

NÓVOA, A. *O processo histórico de profissionalização do professorado*. Porto: Porto Editora, 1991.

OFFE, Claus. *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OLIVEIRA, B. *Gestão de políticas públicas regionais e locais*. Ouro Preto: Universidade Federal de Ouro Preto, 2010.

OLIVEIRA, B. *Quando a renda passa pela escola: fronteiras entre a economia e a educação no programa Bolsa-Escola*. Belo Horizonte: FAE/UFMG, 2003 (dissertação de mestrado).

OLIVEIRA, C. *O Servidor público brasileiro: uma tipologia da burocracia*. Revista do Serviço Público: Brasília 58(3), jul/set 2007.

OLIVEIRA, D. *Política educacional e a reestruturação do trabalho docente: reflexões sobre o contexto latino-americano*. Educ. soc., Campinas: v. 28, n. 99, mai/ago 2007.

OLIVEIRA, D. A. *Regulação das políticas educativas na América Latina e os trabalhadores docentes*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2005.

OLIVEIRA, J. *Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas*. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro: 40(1): 273-88, mar/abr., 2006.

OLIVEIRA, L. SOARES, Sergei. *Bolsa Família e Repetência: Resultados a partir do CadÚnico, Projeto Freqüência e Censo Escolar*. In: BRASIL. Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas - IPEA- *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Organizadores: Tereza Campello, Marcelo Côrtes Neri. Brasília: Ipea, 2013. p. 494.

OLSON, Mancur. *The Logic of Collective Action*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1965.

ORENSTEIN, L. *A Estratégia da Ação Coletiva*. Rio de Janeiro: Revan, 1998.

PEREIRA, A. *et al. Análise introdutória dos determinantes da eleição de Dilma*. Economia & Tecnologia - ano 07, v. 26, jul/set de 2011. Disponível em: <<http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs/index.php/ret/article/viewFile/26620/17734>>. Acesso em 21 de janeiro de 2014.

PEREIRA, Luiz C. Bresser; SPINK, Peter K. *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getulio Vargas, 1998.

PERROW, C. *Análise Organizacional- Um Enfoque Sociológico*. São Paulo: Atlas, 1981.

PERROW, C. *Complex organizations: a critical essay*. 3 ed. New York: Randomouse, 1986.

PETERS, B. G. *The Politics of Bureaucracy*. Taylor & Francis Group, fifth edition, 2001.

PORRAS, J. S. *Participación ciudadana y gobernanza local como forma de gobierno em México*. In: ZAREMBERG, G. (coordinadora). *Participación, Representación y gobernanza local en América Latina*. Mexico: Flasco, 2012. p. 392.

RAMOS, C. A. *O programa de garantia de renda mínima*. Rio de Janeiro: IPEA, 1994. (Texto para discussão, n. 357).

RODRIGUES, Guilherme. *Grupos sociais e preferência política: as igrejas evangélicas e a definição do voto*. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2010. (Dissertação de Mestrado em Ciência Política).

ROWTHORN, B. *Capitalismo, conflito e inflação*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1980.

SACKS, Oliver W. *Um antropólogo em Marte: sete histórias paradoxais*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

SALISBURY, R. A theory of policy analysis and some preliminary applications. In: SHARKANSKY, I. *Policy analysis in political science*. Chicago: Markham, 1970.

SALISBURY, R. The analysis of public policy: a search for theories and roles. In: RANNEY. *A Political science and public policy*. Chicago: Markam, 1968.

SANDOVAL ETELVINA. Relaciones y saberes docentes em los cursos de actualización. In: ROCKWELL, Elsie, coordinadora. *La Escuela Cotidiana*. México: FCE, 1995.

SANTOS, W. G. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SCHULTZ, PAUL T. *School subsidies for the poor: evaluating the Mexican Porgresa poverty program*. Journal of Development Economics, p. 199-250, 2004.

SEARS, David; LAU, Richard; TYLER, Tom; ALLEN, Harris. *Self-Interest vs. Symbolic Politics in Policy Attitudes and Presidential Voting*. *The American Political Science Review*, v. 74, n. 3, p. 670-684, 1980.

SEDESOL. *External Evaluation of Oportunidades 2008: Operations and Services for Benefeciars*. DF: Sedesol, 2008.

SEDESOL. *Información del Programa Oportunidades para dicteros y docents de educación básica. Ciclo Escolar 2012-2013*. Gobierno Federal. Ed. Vivir Mejor, 2012.

SEDESOL. *Reglas de Operación del Programa Oportunidades 2012*. Gobierno Federal. Ed. Vivir Mejor, 2012.

SEDESOL. *Solidaridad, seis años de trabajo*, México, Secretaría de Desarrollo Social-Subsecretaría de Desarrollo Regional-Programa Nacional de Solidaridad, 1994.

SELZNICK, Philip. *TVA and the grass roots: a study in the sociology of formal organization*. New York: Harper & Row, 1966.

SHAPIRO, J. *Globalization and the Role of Public Transfers in Redistributing Income in Latin America and the Caribbean*. World Development. v. 38, n. 6, 2010.

SILVA, M. O.; YASBEK, M. C.; DI GIOVANNI, G. *A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda*. São Paulo: Cortez Editora, 3ª edição, 2007.

SILVA, P; MELO, M. *O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos*. Campinas: Universidade Estadual de Campinas/ Núcleo de Estudos de Políticas Públicas, 2000.

SIMON, H. *Comportamento Administrativo*. Rio de Janeiro: USAID, 1957.

SINGER, André. *Os sentidos do lulismo. Reforma gradual e pacto conservador*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SKOCPOL, T. Bringing the State Back In: Estrategis of analysis in current research. In: EVANS, P, RUESCHEMEYER, D, SKOCPOL, T. *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

SKOUFLAS, E.; McCLAFFERTY, B. *Is Progres Working? Summary of the results of an evaluation of the IFPRI*. International Food Policy Research Institute. Washington, D. C., July 2001.

SLAVIN, R. *Can Financial Incentives Enhance Educational Outcomes? Evidence from International Experiments*. Institute for Effective Education, Heslington-York, 2010.

SMITH, Adam. *A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas*. 3a ed. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

SOARES, J. F.; ALVES, M. T. *As pesquisas sobre o efeito das escolas: contribuições metodológicas para a Sociologia da Educação*. Sociedade e Estado, Brasília, v. 22, n. 2, p. 435-473, maio/ago. 2007

SOARES, S. *et al. Conditional Cash Transfers in Brazil, Chile and Mexico: impacts upon inequality*. Working paper number 35. International Poverty Center. Brasília: 2007.

SOARES, S.; RIBAS, R. *Focalização e cobertura do programa bolsa-família: qual o significado dos 11 milhões de famílias?* Brasília: IPEA, 2009 (texto para discussão).

SOARES, S.; SÁTIRO, N. *O Programa Bolsa-Família: desenho institucional e possibilidades futuras*. Brasília: IPEA, 2009 (texto para discussão).

SOUZA, Celina. *Políticas Públicas: uma revisão da literatura*. Sociologias, Porto Alegre: ano 8, n. 16, jul/dez 2006. p. 20-45.

STIGLITZ, Joseph E. *Economics of the public sector*. New York: W. W. Norton, 1988.

TAPAJÓS, L. e QUIROGA, J. (org.). *Síntese das Pesquisas de Avaliação dos Programas Sociais do MDS – Versão atualizada e revista, 2006-2010*. Cadernos de Estudos – Desenvolvimento Social em Debate, n. 13. Brasília, DF: 2010. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação.

TARDIF, Maurice. *Saberes docentes e formação profissional*. Rio de Janeiro: Vozes, 2002.

TAVARES, P. A. *Efeito do Programa Bolsa Família sobre a oferta de trabalho das mães*. In: XIII SEMINÁRIO SOBRE ECONOMIA MINEIRA – ECONOMIA.

TELES, V. S. *Direitos sociais: afinal, do quê se trata?* Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

TIRAMONTI, G. *Sindicalismo docente e reforma educativa na América Latina na década de 1990*. Santiago do Chile: PREAL, 2001.

TITMUSS, R. *Essays on the welfare State*. London: 1963.

TOLLISON, Robert D.; CONGLETON, Roger D. (Ed.). *The economic analysis of rent seeking*. Aldershoot, England: Edward Elgar Publishing Ltd, 1988.

TULLOCK, Gordon. *Toward a mathematics of politics*. Ann Arbor: University of Michigan, 1967.

UGALDE, V. Distribución de competencias y relaciones intergubernamentales el el sistema federal mexicano. In: MENDEZ, J. (org.). *Políticas Públicas*. México: El Colégio de México, 2010 (Los grandes problemas de México, v. 13). University, 2004. (Working Paper 04-W07). Disponível em: <<http://discoverarchive.vanderbilt.edu/bitstream/handle/1803/20/vu04-w07.pdf?sequence=1>> Acesso em: 12 de ago de 2012.

VARAS, Ana P. M. *Los Programas de Combate a La Pobreza en México*. 1988-2006. Solidaridad, Progres y Oportunidades. El Colégio de México - Centro de Estudios Internacionales. Ciudad de México: 2005.

VARIAN, Hal R. *Microeconomia: princípios básicos*. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

VEIGA, L; CARNEIRO, C. *Desafios, possibilidades e limites de programas locais de combate à pobreza e à exclusão: as iniciativas das cidades de São Paulo e de Belo Horizonte*. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile: 18 - 21 oct 2005. Acesso em: 12 de agosto de 2012.

WEBER, M. Burocracia. In: GERTH, H. H. & WRIGHT MILLS, C. (orgs.). *Ensaio de Sociologia*. 5 ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1982.

WILSON, James Q. *Bureaucracy: what government agencies do and why they do it*. United States: Basic Books, 1989.

WILSON, Thomas Woodrow. *O estudo da administração*. Revista do Serviço Público. Brasília: 56(3), jul/set 2005.

WINTER, S. Integrating Implementation Research. In: Dennis J. Palumbo and Donald J. Calista (eds.). *Implementation and the Policy Process. Opening up the Black Box*. New York/London: Greenwood Press, 1993.

WINTER, S. *Political Control, Street-Level Bureaucrats and Information Asymmetry in Regulatory and Social Policies*. Paper prepared for the Annual Research Meeting of the Association for Public Policy Analysis and Management held in Washington D.C. November 6-8, 2003.

WINTER, S. Studying Implementation of Top-Down Policy from the Bottom Up: Implementation of Danish Youth Employment Policy. In: Ray C. Rist (ed.), *Finding Work. Cross National Perspectives on Employment and Training*. London, New York and Philadelphia: The Falmer Press, 1986.

YIN, K. Robert. *Estudo de Caso: Planejamento e métodos*. Porto Alegre: Bookman, 2005.

**ANEXOS**

## ANEXO I: Quadro-Síntese – Belo Horizonte

(Continua)

<b>BASE</b>	<b>ESCOLA A</b>	<b>CRAS A</b>	<b>ESCOLA B</b>	<b>CRAS B</b>
<b>Equipe</b>	Diretora e vice-diretora Coordenadora pedagógica Supervisora pedagógica Professores Secretária escolar Equipe de apoio Serventes	Coordenadora (gerente) Assistentes sociais Estagiários Apoio administrativo	Diretora e vice-diretora Coordenadora pedagógica Supervisora pedagógica Coordenadora Família-Escola Coordenadora Saúde -Escola Professores Secretária escolar Equipe de apoio Serventes	Coordenadora (gerente) Psicóloga Assistentes sociais Estagiários Apoio administrativo
<b>Gestão</b>	Diretores eleitos: professores que têm formação de nível superior e são concursados.	Coordenador comissionado (indicação política e formação em Serviço Social)	Diretores eleitos: professores que têm formação de nível superior e são concursados	Coordenadora (concursada, cargo em comissão, formação em Serviço Social)
<b>Perfil de gestores e estilo de liderança</b>	Diretora e vice-diretora: dividem a gestão da escola sem divisão clara de tarefas, mas gestão centralizada na diretora.	Coordenadora (ausente por motivos políticos) Assistente social: “braço direito”, assume funções de coordenadora.	Diretora e vice são voltadas para questões pedagógicas e administrativas Divisão clara de tarefas Gestão compartilhada	Coordenadora tem perfil técnico Gestão compartilhada com a equipe
<b>Atribuições oficiais gestores</b>	Gerenciar a rotina da escola Atender às famílias Apoiar e operacionalizar atividades extra-classe Representar a escola em reuniões externas Desenvolver e implementar os projetos pedagógicos com a equipe Acompanhar os indicadores definidos pela SMED	Gestão da rotina Representar o equipamento em reuniões externas Atendimento diário Visitas domiciliares Planejamento cronograma Divisão das tarefas entre equipes Ligação com SMAS e MDS Implantação local da PNAS garantir cumprimento indicadores definidos pela SMAS/MDS articular as ações e as políticas sociais em nível local Oficinas no CRAS	Gerenciar a rotina da escola Atender às famílias Apoiar e operacionalizar atividades extra-classe Representar a escola em reuniões externas Desenvolver e implementar com a equipe os projetos pedagógicos Acompanhar dos indicadores definidos pela SMED Participar de reuniões mensais com famílias Participar de atividades do programa saúde na escola	Gestão da rotina Representar o equipamento em reuniões externas Atendimento diário Visitas domiciliares Planejamento cronograma Divisão das tarefas entre equipes Ligação com SMAS e MDS Implantação local da PNAS garantir cumprimento indicadores definidos pela SMAS/MDS articular as ações e as políticas sociais em nível local Oficinas no centro cultural comunitário Oficinas no CRAS
<b>Atribuições identificadas</b>	Todas as oficiais acrescidas de articular os demais equipamentos e setores (saúde, educação, conselho tutelar, dentre outros)	Todas as oficiais	Todas as oficiais acrescidas de articular os demais equipamentos e setores (saúde, educação, conselho tutelar, dentre outros)	Todas as oficiais
<b>Atores-chave na gestão</b>	Coordenadora Pedagógica	Assistente social (coordenadora adjunta?)	Coordenadora Família-Escola Coordenadora Saúde na Escola	Equipe

(Continua)

<b>BASE</b>	<b>ESCOLA A</b>	<b>CRAS A</b>	<b>ESCOLA B</b>	<b>CRAS B</b>
<b>Atividades Realizadas com público-alvo</b>	Aulas, excursões, oficinas de arte, aulas de reforço e esportes, projetos desenvolvidos pela escola e SMED	Visitas domiciliares Busca ativa Atendimentos diários Encaminhamentos diversos Oficinas	Aulas, excursões, oficinas de arte, aulas de reforço e esportes, projetos desenvolvidos pela escola e SMED Reuniões mensais com famílias Escola integral	Visitas domiciliares Busca ativa Atendimentos diários Encaminhamentos diversos Oficinas no centro cultural comunitário Oficinas no CRAS
<b>Reuniões internas com equipe</b>	Reuniões sob demanda com as famílias Reuniões semanais e diárias sob demanda Conselho de classe	Semanais Sob demanda	Reuniões semanais e diárias-sob demanda Conselho de classe Reuniões bimestrais	Semanais Diárias sob demanda Quinzenais, de planejamento
<b>Reuniões externas</b>	Gerenciais na Regional Leste e na SMED	Gerenciais na Regional Leste e na SMAS Grupo Temático Bolsa-Família	Gerenciais na Regional Leste e na SMED Grupo temático Família- Escola Grupo temático Bolsa-Família	Gerenciais na Regional Leste e na SMAS. Grupo temático Família-Escola Grupo temático Bolsa-Família
<b>Principais Agentes de implementação e funções junto ao PBF</b>	Profissionais da educação lotados na escola Diretora e vice: reuniões de GT Coordenadora Pedagógica Professores Secretária escolar: controle de frequência e lançamento no SGE	Coordenador (gerente) Assistentes sociais Estagiários Apoio administrativo	Profissionais da educação lotados na escola Diretora e vice: reuniões de GT Coordenadoras de programas Professores Secretária escolar: controle de frequência e lançamento no SGE	Coordenadora Psicóloga Assistentes sociais Estagiários Apoio administrativo
<b>Intersetorialidade Redes de apoio e vínculos no nível local</b>	Vínculos com a regional e os setores de regulação Redes pessoais construídas pela coordenação e pela secretária escolar	Fragmentada Vínculos fracos Relação com a escola A é burocrática e distante	Vínculos com a regional e os setores de regulação Redes pessoais construídas pelas diretoras, pelas coordenações e professores	Vínculos com a regional e os setores de regulação. Redes pessoais construídas pela coordenação e pelos profissionais da assistência social Relação com outros equipamentos é próxima e cooperativa. Vínculos fortes
<b>Discricionariedade percebida nos agentes em relação ao programa</b>	Alta, concentrada na coordenadora pedagógica Professores têm baixo ou nenhum envolvimento ao programa.	Alta	Alta, concentrada na equipe de gestão da escola Alguns professores têm proximidade com o programa	Alta, disseminada na equipe
<b>Conhecimento sobre o PBF e sobre seu funcionamento</b>	Geral e difuso	Alto / alto	Geral e difuso	Alto / alto
<b>Impressões sobre o PBF e a condicionalidade educacional</b>	Posições distintas	Posições favoráveis	Posições distintas	Posições favoráveis
<b>Número de alunos e/ou atendimentos</b>	800 (350 bolsistas)	não foi divulgado	1400 (700 bolsistas)	600
<b>Número de recursos processados</b>	Não há	Aproximadamente 200	Não há	Entre 200/250

(Conclusão)

<b>BASE</b>	<b>ESCOLA A</b>	<b>CRAS A</b>	<b>ESCOLA B</b>	<b>CRAS B</b>
<b>Padrão de regulação e autonomia decisória sobre suas ações específicas</b>	Alto / alto	Alto / alto	Alto / alto	Alto / alto
<b>Padrão de regulação e autonomia decisória sobre ações do PBF</b>	Baixo / alto	Alto/ alto	Baixo / alto	Alto / alto
<b>Espaço físico</b>	Limpo. Decorado. Organizado. Horta	Limpo. Sóbrio. Organizado, sem estratégias de comunicação e informação (cartazes, murais, folhetos)	Limpo Decorado Organizado	Limpo. Decorado. Organizado, com diversas estratégias de comunicação e informação
<b>Agentes públicos residem no bairro?</b>	Não	Não	Somente coordenadora saúde na escola	Não

## ANEXO II – Quadro-Síntese – San Luís Potosí

(Continua)

<b>BASE</b>	<b>ESCOLA B</b>	<b>ESCOLA C</b>	<b>UAR</b>
<b>Equipe</b>	Diretora Professores Secretária escolar Serventes	Diretora Professores Secretaria escolar Serventes	Gerente Equipe administrativa RAs
<b>Gestão</b>	Diretores fazem concurso para o cargo	Diretores fazem concurso para o cargo	Contratado, sem concurso
<b>Perfil Gestores e Estilo de liderança</b>	Diretor assume a gestão Gestão centralizada no diretor	Diretor assume a gestão Gestão centralizada no diretor	Divisão clara de tarefas Gestão compartilhada, por delegação
<b>Atribuições oficiais gestores</b>	Gerenciar a rotina da escola Planejamento do calendário e projetos Atender às famílias Atividades extra-classe Representar a escola em reuniões externas Desenvolver e implementar com a equipe os projetos pedagógicos Acompanhamento dos indicadores definidos pela SEP Articulação com associação de pais	Gerenciar a rotina da escola Planejamento do calendário e projetos Atender às famílias Atividades extra-classe Representar a escola em reuniões externas Desenvolver e implementar com a equipe os projetos pedagógicos Acompanhamento dos indicadores definidos pela SEP Articulação com associação de pais	Gestão da rotina e administrativa Planejamento de MAPOs Planejamento da rotina dos RAs Operacionalizar as ações do programa nas regiões  Divisão clara de tarefas
<b>Atribuições percebidas</b>	Gerenciar a rotina da escola	Gerenciar a rotina da escola Planejamento do calendário e projetos Geração de receita para manter a escola	Todas as oficiais Acrescidas de gestão da informação e dos estatísticos para SEDESOL
<b>Atores-chave na gestão</b>	Não foi identificado	Não foi identificado	Três RAs mais antigos
<b>Atividades Realizadas com público-alvo</b>	Aulas, excursões, oficinas de arte, aulas de reforço e esportes, projetos desenvolvidos pela escola e SEP	Aulas, excursões, oficinas de arte, aulas de reforço e esportes, projetos desenvolvidos pela escola e SEP	Atendimento ao público; MAPOs; Cadastros; Recadastros; Trâmites diversos
<b>Reuniões internas com equipe</b>	Reuniões de planejamento Conselho de classe	Reuniões de planejamento Conselho de classe	Reuniões semanais com os RAs
<b>Formação dos agentes de base</b>	Pedagogos e licenciados	Pedagogos e licenciados	RA: exigência de ensino médio completo Vocal: não há

(Conclusão)

<b>BASE</b>	<b>ESCOLA B</b>	<b>ESCOLA C</b>	<b>UAR</b>
<b>Discricionariedade percebida nos agentes em relação ao programa</b>	Não há Professores parecem indiferentes	Exclusiva para o pagamento de anuidades Professores parecem indiferentes ao programa	Alta, concentrada nos RAs e nas <i>vocales</i> RAs e <i>vocales</i> desenvolvem estratégias pessoais de interação e <i>mediação</i>
<b>Intersetorialidade e redes de apoio no nível local</b>	Não há	Não há	Vínculos com a SEDESOL e ponte com os setores municipais via <i>enlaces</i> para questões pontuais
<b>Conhecimento sobre o Oportunidades/ sobre seu funcionamento</b>	Geral e baixo	Geral e baixo	Alto e alto
<b>Impresstabelações sobre Oportunidades e a condicionalidade educacional</b>	Defendem mérito Frequência não é suficiente	Defendem mérito Frequência não é suficiente	Posições favoráveis Não há referência a meritocracia
<b>Número de alunos e/ou famílias atendidas</b>	500 (300 bolsistas)	600 (350 bolsistas)	Estimado em 30 mil/ bimestre
<b>Número de recursos processados</b>	Não há	Não há	Não foi divulgado
<b>Padrão de regulação e autonomia decisória sobre suas ações específicas</b>	Alto / alto	Alto / alto	Alto / alto
<b>Padrão de regulação e autonomia decisória sobre ações do Oportunidades</b>	Baixo / baixo	Baixo / baixo	Alto / alto
<b>Estratégias e interação entre os agentes e o público-alvo do programa</b>	Não há	Pressão para pagamento de anuidades	Proximidade entre RA e <i>vocales</i> Proximidade entre RA e titulares
<b>Agentes públicos residem no bairro/região?</b>	Parte do grupo	Parte do grupo	Não residem. Grande dispersão

### ANEXO III - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

**Prezado (a),**

Gostaríamos de convidá-lo(a) para participar da pesquisa *A ESCOLA E OS “BUROCRATAS NO NÍVEL DA RUA” EM EDUCAÇÃO: UMA ANÁLISE DE PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL E NO MÉXICO*, sob a orientação da Professora Dra. Maria do Carmo de Lacerda Peixoto. Essa é uma pesquisa em nível de doutoramento junto ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação, na Universidade Federal de Minas Gerais.

Este estudo tem como objetivo analisar como as possíveis estratégias, ações, decisões e valores desenvolvidos pelos profissionais da escola vinculados aos Programas Bolsa-Família (Brasil) e Oportunidades (México) influenciam na implementação dessas políticas no interior das escolas.

Para isso, pretende-se (1) discutir o papel desses “profissionais na ponta” no processo de implementação de políticas públicas; (2) identificar as estratégias, valores e ações que norteiam a ação desses atores no cotidiano da implementação de programas de transferência de renda vinculados à educação no Brasil e no México; (3) analisar como as condicionalidades associadas à educação se articulam com as funções cotidianas dos atores envolvidos com a operacionalização desses programas; (4) analisar a escola como ponto de ligação de políticas públicas de transferência de renda e efetivação de direitos sociais.

Como essa é uma pesquisa comparada entre programas em dois países, é importante que você saiba que entrevistas com profissionais com atuação semelhante à de vocês serão realizadas in loco nos dois países. É importante também esclarecer, para o caso de entrevistas com profissionais Mexicanos, que a questão do idioma e de aspectos culturais pode dificultar um pouco essa interação. De todo modo, espera-se poder contar com a colaboração de pesquisadores naquele país para minorar os efeitos dessas variáveis.

A participação desta pesquisa é voluntária e consiste em uma entrevista que será realizada pelo aluno-pesquisador. A entrevista é individual e consta de um questionário com perguntas referentes às percepções, valores e impressões sobre o programa Bolsa-Família, e será gravada. É provável que uma análise do comportamento coletivo seja necessária, razão pela qual entrevistas em grupo ou grupos focais poderão ser realizados com uma amostra aleatória representativa dos entrevistados nos dois países a fim de melhor decodificar os valores e as estratégias que orientam sua ação. As informações obtidas serão analisadas individual e/ou coletivamente, porém garantimos que não serão divulgadas identificações em momento algum da pesquisa.

Em caso de dúvida sobre a ética do estudo, você poderá entrar em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa da UFMG pelo endereço: Av. Presidente Antônio Carlos, nº 6627. Unidade Administrativa II, 2º andar, sala 2005. Cep: 31270-901. Belo Horizonte – MG. Telefone: 3409-4592; fax: 3409-4592. e-mail: [coep@prpq.ufmg.br](mailto:coep@prpq.ufmg.br).

Comprometemo-nos a utilizar os dados coletados somente para pesquisa, sendo os resultados veiculados por meio de artigos científicos em revista especializada e/ou em encontros científicos e congressos, sem nunca expor a identificação dos participantes.

Atenciosamente.

Breyner Ricardo de Oliveira – Pesquisador

(31) 92273100

[breyner.oliveira@gmail.com](mailto:breyner.oliveira@gmail.com)

Profa. Dra. Maria do Carmo de Lacerda Peixoto - Orientadora

**Consinto em participar deste estudo e declaro ter recebido**

**uma cópia deste termo de consentimento.**

**Em Belo Horizonte, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_.**

## ANEXO IV - ROTEIRO DE ORIENTAÇÃO

### AGENTES LOCAIS

#### PONTOS PARA OBSERVAÇÃO – Brasil e México

1. O que fazem?
2. Qual é a rotina de trabalho?
3. Quais são as dificuldades?
4. Que percepção têm do Programa?
5. Quais são os objetivos do Programa?
6. Quais são as principais atividades realizadas a partir das demandas do Programa? Quais são as mais importantes?
7. A rotina de trabalho foi alterada por causa do Programa?
8. O que consome mais tempo de seu trabalho?
9. Como é sua relação com os colegas de trabalho?
10. Como é sua relação com as mães e as famílias?
11. Como é sua relação com as vocales?
12. Como são tratados pelas famílias?
13. Gostam do trabalho?
14. Quais são as demandas mais frequentes?
15. Como trabalham os aspectos condicionalidades do Programa?
16. Como seu trabalho está relacionado às áreas de alimentação e saúde?
17. Trabalham com pessoas dessas áreas?
18. Pedem ajuda a essas pessoas? Essas pessoas lhes pedem ajuda?
19. Como são os encontros/assembleias que realizam com as famílias? O que é tratado? Qual é a dinâmica usada?
20. As famílias comparecem aos encontros? Elas gostam de ir?
21. As famílias pedem alguma coisa?
22. O que as mães mais elogiam?
23. De que mais reclamam?
24. São da comunidade? Moram nela? As pessoas os reconhecem na rua? As pessoas lhes pedem coisas?

25. Como acompanham a frequência? Como registram para o Programa?
26. Como é a relação com as mães e os alunos do Programa?
27. Como o Programa diz que a condicionalidade é a frequência às aulas? Qual é sua opinião a respeito?
28. Como é a sua convivência com as pessoas do Programa?
29. Como é a sua convivência com professores? Como é a sua convivência profissionais de saúde e diretores de escola?
30. Trabalham em equipe ou sozinhos?
31. Como funcionam os comitês de promoção comunitária? Quem participa deles? Qual é a dinâmica usada?
32. O que fazem as vocales? Como são escolhidas? Elas ajudam ou atrapalham?
33. Observa-se que existe influência política? E corrupção?
34. Como é a relação com o município? Verifica-se apoio do município?
35. O que o município faz?
36. As famílias conhecem as regras de operação do Programa? Elas compreendem as regras?
37. Como o Programa se articula com outros programas sociais? Existe essa articulação?
38. Quem acompanha as famílias?
39. Há uma rede de apoio entre as pessoas que trabalham com o Programa? E de interação entre as políticas?
40. O que, em sua opinião, pode ser aperfeiçoado no Programa?
41. Têm críticas ao Programa?
42. Há algo que consideram importante e gostariam de acrescentar?
43. Têm ideia de como a escola funciona?
44. Percebem se as políticas sociais estão integradas?
45. Têm embutido na sua rotina operacional atividades do Programa?
46. O Programa modificou o trabalho que desempenham?
47. Quais os critérios são utilizados para conceder os benefícios?
48. Como é a relação SEDESOL /SEP?
49. Como as mães lidam com a obrigatoriedade da frequência?
50. As mães procuram a secretária/diretora/assistente para abono de falta?
51. O que as mães exigem do CRAS, da escola e da Prefeitura?

52. A professora é procurada pela mãe do aluno?
53. Qual a opinião das professoras sobre o Programa?
54. Qual a opinião das professoras sobre a frequência escolar exigida pelo Programa?
55. A diretora faz encaminhamentos para o CRAS/ UAR e vive-versa?
56. Há problemas de relacionamento entre as esferas do CRAS e escola?
57. O que são faenas? O que são cooperaciones?
58. Quem os treinou?
59. O treinamento foi eficiente?
60. Receberam algum manual?
61. Pedem ajuda a quem, quando têm dúvida?
62. Como se relacionam com os agentes envolvidos no processo?
63. As mães reclamam da escola com as assistentes sociais? 64. Qual é a rotina de trabalho das assistentes sociais. E os tipos de atividades com as famílias do Programa?

## **ANEXO V: ROTEIROS DE ENTREVISTAS (PBF)**

### ***GESTOR: MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL***

1. Como o Ministério do Desenvolvimento Social foi criado? Em qual contexto?
2. Como foi o processo de criação do PBF?
3. Qual é a sua definição para o PBF?
4. Como as diretrizes do PBF foram elaboradas?
5. Por que o PBF é assentado no princípio das condicionalidades de saúde e educação? Como essas condicionalidades foram definidas?
6. Qual o papel da escola no processo de implementação do PBF?
7. Qual o papel do CRAS no processo de implementação do PBF?
8. Como o governo federal acompanha a execução do PBF na ponta, pelo lado dos agentes públicos que representam o Estado?
9. O Ministério do Desenvolvimento Social alinhou os objetivos do PBF com as equipes gestoras nos municípios? Se isso aconteceu, como foi feito?
10. Há algum tipo de acompanhamento das famílias bolsistas por parte das prefeituras? Qual é, se houver, a contrapartida das outras esferas públicas? Como esse acompanhamento é feito?
11. Qual o papel dos demais equipamentos públicos que estão nesse território no processo de implementação do PBF?
12. Como os critérios de elegibilidade do PBF foram definidos?
13. Há alguma inovação no PBF em relação a programas de transferência de renda implementados por outros países latino-americanos?
14. Como é gerenciar um programa desta magnitude em um país como o Brasil?
15. O que se espera que aconteça na casa do beneficiário?
16. O PBF tem correspondido às expectativas?
17. Há relatos sobre isso durante sua gestão no PBF?
18. Qual a característica mais marcante/mais importante do PBF em sua opinião? Por quê?
19. Em sua opinião, como os agentes públicos envolvidos na ponta no processo de implementação do PBF o definem?
20. O PBF, na sua opinião, prepara as famílias para se tornarem independentes dele?
21. Há alguma questão que queira levantar ou acrescentar?

**GESTOR: REGIONAL ADMINISTRATIVA DE BELO HORIZONTE**

1. Qual é a sua definição para o PBF?
2. Como a gestão municipal compreende o PBF?
3. Os objetivos do PBF foram alinhados com a equipe gestora no município? Se isso ISS aconteceu, como foi feito?
4. Por que o PBF é assentado no princípio das condicionalidades de saúde e educação? Como essas condicionalidades foram definidas?
5. Qual o papel da escola no processo de implementação do PBF?
6. Qual o papel do CRAS no processo de implementação do PBF?
7. Como o governo federal acompanha a execução do PBF na ponta, pelo lado dos agentes públicos que representam o Estado?
8. Como o governo municipal acompanha a execução do PBF na ponta, pelo lado dos agentes públicos que representam o Estado?
9. A Prefeitura alinhou os objetivos do PBF com as equipes gestoras nas regionais administrativas? Se isso aconteceu, como foi feito?
10. Você pode descrever o processo de apuração da frequência e como esse processo se articula com os demais processos executados pelos outros órgãos/setores/equipamentos, em especial a escola?
11. Você pode descrever o processo de apuração da frequência e como esse processo se articula com os demais processos executados pelos outros órgãos/setores/equipamentos, em especial o CRAS?
12. Há algum tipo de acompanhamento das famílias bolsistas por parte da Prefeitura? Qual é, se houver, a contrapartida das outras esferas públicas? Como esse acompanhamento é feito?
13. O que se espera que aconteça na casa do beneficiário? O PBF tem correspondido às expectativas?
14. Há relatos sobre isso durante sua gestão no PBF?
15. Como é gerenciar um programa desta magnitude em sua regional administrativa?
16. Como é gerenciar um programa desta magnitude em uma cidade como Belo Horizonte?
17. O PBF na sua opinião, prepara as famílias para se tornarem independentes dele?

18.Qual a característica mais marcante/mais importante do PBF em sua opinião? Por quê?

19.Em sua opinião, como os agentes públicos envolvidos na ponta no processo de implementação do PBF o definem? Que tipo de estratégias utilizam para desempenhar suas funções?

20.Há algum tipo de acompanhamento das famílias bolsistas por parte da Prefeitura? E da regiona administrativa? Como esse acompanhamento é feito?

21.Há alguma questão que queira levantar, alguma coisa que gostaria de acrescentar?

**GESTOR: SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO**

1. Qual é a sua definição para o PBF?
2. Qual o papel da escola no processo de implementação do PBF?
3. Qual o papel do CRAS no processo de implementação do PBF?
4. O Ministério do Desenvolvimento Social alinhou os objetivos do PBF com as equipes gestoras nos municípios? Se isso aconteceu, como foi feito?
5. Como a gestão municipal compreende o PBF?
6. Os objetivos do PBF foram alinhados com a equipe gestora nos municípios? Se isso aconteceu, como foi feito?
7. Como o governo federal acompanha a execução do PBF na ponta, pelo lado dos agentes públicos que representam o Estado?
8. Como é gerenciar um programa desta magnitude em uma cidade como Belo Horizonte?
9. Como você percebe a intersetorialidade das políticas sociais em Belo Horizonte? A escola está inserida nesta rede de políticas sociais articuladas pelo PBF? Se está, como explica a forma pela qual a escola está vinculada a esta rede? E os profissionais que nela atuam?
10. O que se espera que aconteça na casa do beneficiário? O PBF tem correspondido às expectativas?
11. Há relatos sobre isso durante sua gestão no PBF?
12. Há algum tipo de acompanhamento das famílias bolsistas por parte da Secretaria? Em caso afirmativo, qual é a contrapartida das outras esferas públicas? Como esse acompanhamento é feito?
13. Em sua opinião, como os agentes públicos envolvidos na ponta do processo de implementação definem o PBF?
14. O PBF, na sua opinião, prepara as famílias para se tornarem independentes dele?
15. Qual a característica mais marcante/mais importante do PBF em sua opinião? Por quê?
16. Há alguma questão que queira levantar, alguma coisa que gostaria de acrescentar?

**AGENTE: ESCOLAS**

1. Qual é a sua definição para o PBF?
2. Qual o papel da escola no processo de implementação do PBF?
3. Qual o papel do CRAS no processo de implementação do PBF?
4. Qual o papel dos demais equipamentos públicos que estão neste território no processo de implementação do PBF?
5. A escola está inserida nesta rede de políticas sociais articuladas pelo PBF? Se está, como explica a forma pela qual a escola está vinculada a esta rede? E os profissionais que nela atuam?
6. Como o governo municipal acompanha a execução do PBF na ponta, pelo lado dos agentes públicos que representam o Estado?
7. Como o governo federal acompanha a execução do PBF na ponta, pelo lado dos agentes públicos que representam o Estado?
8. A Prefeitura alinhou os objetivos do PBF com as equipes gestoras nas regionais administrativas? Se isso aconteceu, como isso foi feito?
9. Como tem sido a relação entre a escola e o CRAS?
10. O que dizem os professores sobre isso? E os assistentes sociais?
11. Você pode descrever o processo de apuração da frequência e como esse processo se articula com os demais processos executados pelos outros órgãos/setores/equipamentos, em especial a escola e o CRAS?
12. Que estratégias são utilizadas para decidir se a justificativa será, ou não, deferida? Que estratégias são usadas para conceder benefícios ou serviços às famílias? Você percebe diferenças entre os estilos dos profissionais que trabalham aqui?
13. Há algum tipo de acompanhamento das famílias bolsistas por parte da Prefeitura? Qual é, se houver, a contrapartida das outras esferas públicas? Como esse acompanhamento é feito?
14. Há algum tipo de diferenciação entre alunos bolsistas e não bolsistas? Em pesquisa anterior, professores usavam o critério de frequência vinculado ao recebimento do benefício para impor sua autoridade em sala de aula. Qual sua análise sobre esse tipo de comportamento?

15. Os professores afirmam que seu trabalho tem sido sistematicamente fragilizado. Programas desta natureza podem contribuir para essa sensação?
16. Qual sua opinião sobre a liberalidade no gasto?
17. Em sua opinião, como os beneficiários definem o PBF?
18. Qual é a relação entre professores e as mães do PBF? Elas vêm à escola? Procuram os professores? Há algum tipo de pressão? Pedem alguma coisa? Há relatos sobre isso durante sua gestão no PBF?
19. O PBF, na sua opinião, prepara as famílias para se tornarem independentes dele?
20. O que se espera que aconteça na casa do beneficiário? O PBF tem correspondido às expectativas?
21. Qual a característica mais marcante/mais importante do PBF em sua opinião? Por quê?

**AGENTE: CRAS**

1. Qual é a sua definição para o PBF?
2. O Ministério do Desenvolvimento Social alinhou os objetivos do PBF com as equipesses gestoras nos municípios? Se isso aconteceu, como foi feito?
3. Qual o papel do CRAS no processo de implementação do PBF?
4. Qual o papel da escola no processo de implementação do PBF?
5. Qual o papel dos demais equipamentos públicos que estão neste território no processo de de implementação do PBF?
6. Como esses equipamentos se articulam, cotidianamente?
7. Como é gerenciar um programa desta magnitude em sua regional administrativa?
8. A escola está inserida nesta rede de políticas sociais articuladas pelo PBF? Se está, o o como explica a forma pela qual a escola está vinculada a esta rede? E os profissionais que nela atuam?
9. Como tem sido a relação entre a escola e o CRAS? O que dizem os professores? E os assistentes sociais?
10. A Prefeitura alinhou os objetivos do PBF com as equipes gestoras nas regionais administrativas? Se isso aconteceu, como foi feito?
11. Como o governo municipal acompanha a execução do PBF na ponta, pelo lado dos agentes públicos que representam o Estado?
12. Como o governo federal acompanha a execução do PBF na ponta, pelo lado dos agentes públicos que representam o Estado?
13. Você pode descrever o processo de apuração da frequência e como esse processo se articula com os demais processos executados pelos outros órgãos/setores/equipamentos, em especial a escola?
14. Você pode descrever o processo de apuração da frequência e como esse processo se articula com os demais processos executados pelos outros órgãos/setores/equipamentos, em especial o CRAS?
15. Que estratégias são utilizadas para decidir se a justificativa será ou não deferida? Que estratégias são usadas para conceder benefícios ou serviços às famílias? Você percebe diferenças entre os estilos dos profissionais que trabalham aqui?
16. Os professores afirmam que seu trabalho tem sido sistematicamente fragilizado. Programas desta natureza podem contribuir para essa sensação?

17. Como as pessoas usam o dinheiro? Há alguma hierarquia no gasto?
18. Qual sua opinião sobre a liberalidade no gasto?
19. Há algum tipo de acompanhamento das famílias bolsistas por parte da Prefeitura/ regionais administrativas? Qual é, se houver, a contrapartida das outras esferas públicas? Como esse acompanhamento é feito?
20. Em sua opinião, como os beneficiários definem o PBF?
21. Há relatos sobre isso durante sua gestão no PBF?
22. O PBF, na sua opinião, prepara as famílias para se tornarem independentes dele?
23. O que se espera que aconteça na casa do beneficiário? O PBF tem correspondido às expectativas?
24. Qual a característica mais marcante/mais importante do PBF em sua opinião? Por quê?

**ANEXO VI: ROTEIRO DE ENTREVISTAS (PROGRAMA OPORTUNIDADES)****AGENTE: MINISTÉRIO/ GESTORES**

1. Como a SEDESOL foi criada? Em qual contexto?
2. Como foi o processo de criação do Programa Oportunidades
3. Qual é a sua definição para o Programa Oportunidades?
4. Como as diretrizes do Programa Oportunidades foram elaboradas?
5. Por que o Programa Oportunidades é assentado no princípio das condicionalidades de saúde e educação? Como essas condicionalidades foram definidas?
6. Qual o papel da escola no processo de implementação do Programa Oportunidades?
7. Qual o papel das UARs no processo de implementação do Programa Oportunidades?
8. Como o governo federal acompanha a execução do Programa Oportunidades na ponta, nos municípios? E pelo lado dos agentes públicos que representam o Estado?
9. A SEDESOL alinhou os objetivos do Programa Oportunidades com as equipes gestoras nos municípios? Se isso aconteceu, como foi feito?
10. Há algum tipo de acompanhamento das famílias bolsistas por parte dos municípios? Qual é, se houver, a contrapartida das outras esferas públicas? Como esse acompanhamento é feito? Por quem?
11. Há outros equipamentos públicos envolvidos no território no processo de implementação do Programa Oportunidades? Se houver, quais são seus papéis?
12. Como os critérios de elegibilidade do Programa Oportunidades foram definidos?
13. Há alguma inovação no Programa Oportunidades em relação aos outros programas de transferência de renda implementados por outros países latino-americanos?
14. Como é gerenciar um programa desta magnitude em um país como o México? Quais são os desafios enfrentados?
15. O que se espera que aconteça na casa do beneficiário? O Programa Oportunidades tem correspondido às expectativas?
16. Há relatos sobre isso durante sua gestão no Programa Oportunidades?

17.Qual a característica mais marcante/mais importante do Programa Oportunidades em sua opinião? Por quê?

18.Em sua opinião, como os agentes públicos envolvidos na ponta no processo de implementação do Programa Oportunidades o definem?

19.O Programa Oportunidades, na sua opinião, prepara as famílias para se tornarem independentes dele?

20.Há alguma questão que queira levantar, alguma coisa que gostaria de acrescentar?

**AGENTE: ENLACES MUNICIPAIS**

1. Qual é a sua definição para o Programa Oportunidades?
2. Como a gestão municipal compreende o Programa Oportunidades?
3. Os objetivos do Programa Oportunidades foram alinhados com a equipe gestora nos municípios? Se isso aconteceu, como foi feito?
4. Por que o Programa Oportunidades é assentado no princípio das condicionalidades de saúde e educação? Como essas condicionalidades foram definidas?
5. O Ministério do Desenvolvimento Social alinhou os objetivos do Programa Oportunidades com as equipes gestoras nos municípios? Se isso aconteceu, como foi feito?
6. Qual o papel da escola no processo de implementação do Programa Oportunidades?
7. Qual o papel do CRAS no processo de implementação do Programa Oportunidades?
8. Como o governo federal acompanha a execução do Programa Oportunidades na ponta pelo lado dos agentes públicos que representam o Estado?
9. Como o governo municipal acompanha a execução do Programa Oportunidades na ponta, pelo lado dos agentes públicos que representam o Estado?
10. A Prefeitura alinhou os objetivos do Programa Oportunidades com as equipes gestoras nas regionais administrativas? Se isso aconteceu, como foi feito?
11. Você pode descrever o processo de apuração da frequência e como esse processo se articula com os demais processos executados pelos outros órgãos/setores/equipamentos, em especial a escola?
12. Você pode descrever o processo de apuração da frequência e como esse processo se articula com os demais processos executados pelos outros órgãos/setores/equipamentos, em especial a UAR e a escola?
13. Há algum tipo de acompanhamento das famílias bolsistas por parte da Prefeitura? Qual é, se houver, a contrapartida das outras esferas públicas? Como esse acompanhamento é feito?
14. O que se espera que aconteça na casa do beneficiário? O Programa Oportunidades tem correspondido às expectativas?
15. Há relatos sobre isso durante sua gestão no Programa Oportunidades?
16. Como é gerenciar um programa desta magnitude em sua regional administrativa?

17. Como é gerenciar um programa desta magnitude em uma cidade como Belo Horizonte?

18. O Programa Oportunidades, na sua opinião, prepara as famílias para se tornarem independentes dele?

19. Qual a característica mais marcante/mais importante do Programa Oportunidades em sua opinião? Por quê?

20. Em sua opinião, como os agentes públicos envolvidos na ponta no processo de implementação do Programa Oportunidades o definem?

21. Há algum tipo de acompanhamento das famílias bolsistas por parte da Prefeitura? E da regional administrativas? Como esse acompanhamento é feito?

22. Há alguma questão que queira levantar, alguma coisa que gostaria de acrescentar?

**AGENTE: ESTADO/ COORDENADOR ESTATAL**

1. Como a SEDESOL foi criada? Em qual contexto?
2. Como foi o processo de criação do Programa Oportunidades
3. Qual é a sua definição para o Programa Oportunidades?
4. Como as diretrizes do Programa Oportunidades foram elaboradas?
5. Porque o Programa Oportunidades é assentado no princípio das condicionalidades de saúde e educação? Como essas condicionalidades foram definidas?
6. Qual o papel da escola no processo de implementação do Programa Oportunidades?
7. Qual o papel das UARs no processo de implementação do Programa Oportunidades?
8. Como o governo federal acompanha a execução do Programa Oportunidades na ponta, nos municípios? E pelo lado dos agentes públicos que representam o Estado?
9. A SEDESOL alinhou os objetivos do Programa Oportunidades com as equipes gestoras nos municípios? Se isso aconteceu, como foi feito?
10. Há algum tipo de acompanhamento das famílias bolsistas por parte dos municípios? Qual é, se houver, a contrapartida das outras esferas públicas? Como esse acompanhamento é feito? Por quem?
11. Há outros equipamentos públicos envolvidos no território no processo de implementação do Programa Oportunidades? Se houver, quais são seus papéis?
12. Como os critérios de elegibilidade do Programa Oportunidades foram definidos?
13. Há alguma inovação no Programa Oportunidades em relação outros programas de transferência de renda implementados por outros países latino-americanos?
14. Como é gerenciar um programa desta magnitude em um país como o México? Quais são os desafios enfrentados?
15. O que se espera que aconteça na casa do beneficiário? O Programa Oportunidades tem correspondido às expectativas?
16. Há relatos sobre isso durante sua gestão no Programa Oportunidades?
17. Qual a característica mais marcante/mais importante do Programa Oportunidades em sua opinião? Por quê?
18. Em sua opinião, como os agentes públicos envolvidos na ponta no processo de implementação do Programa Oportunidades o definem?
19. O Programa Oportunidades, na sua opinião, prepara as famílias para se tornarem independentes dele?

20. Há alguma questão que queira levantar, alguma coisa que gostaria de acrescentar?

**AGENTE: ESCOLA**

1. Qual é a sua definição para o Programa Oportunidades?
2. Qual o papel da escola no processo de implementação do Programa Oportunidades?
3. Qual o papel da UAR no processo de implementação do Programa Oportunidades?
4. Qual o papel dos demais equipamentos públicos que estão neste território no processo de implementação do Programa Oportunidades?
5. A escola está inserida nesta rede de políticas sociais articuladas pelo Programa Oportunidades? Se está, como explica a forma pela qual a escola está vinculada a esta rede? E os profissionais que nela atuam?
6. Como o governo municipal acompanha a execução do Programa Oportunidades na ponta, pelo lado dos agentes públicos que representam o Estado?
7. Como o governo federal acompanha a execução do Programa Oportunidades na ponta, pelo lado dos agentes públicos que representam o Estado?
8. A prefeitura alinhou os objetivos do Programa Oportunidades com as equipes gestoras nas regionais administrativas? Se isso aconteceu, como foi feito?
9. Como tem sido a relação entre a escola e a UAR?
10. Como tem sido a relação entre a escola e os RAs? E com as vocales? Você os(as) conhece? Sabe o que fazem?
11. Você pode descrever o processo de apuração da frequência e como esse processo se articula com os demais processos executados pelos outros órgãos/setores/equipamentos, em especial a escola?
12. Há algum tipo de acompanhamento das famílias bolsistas por parte das prefeituras? Qual é, se houver, a contrapartida das outras esferas públicas? Como esse acompanhamento é feito?
13. Qual é sua rotina de trabalho? O Programa Oportunidades introduziu algum elemento novo em sua rotina?
14. Os professores afirmam que seu trabalho tem sido sistematicamente fragilizado. Programas desta natureza podem contribuir para essa sensação?
15. Qual sua opinião sobre a liberalidade no gasto?
16. Em sua opinião, como os beneficiários definem o Programa Oportunidades?
17. Há relatos sobre isso durante sua gestão no Programa Oportunidades?

- 18.O Programa Oportunidades, na sua opinião, prepara as famílias para se tornarem independentes dele?
- 19.O que se espera que aconteça na casa do beneficiário? O Programa Oportunidades tem correspondido às expectativas?
- 20.Qual é a característica mais marcante/mais importante do Programa Oportunidades em sua opinião? Por quê?
- 21.Há alguma questão que queira levantar, alguma coisa que gostaria de acrescentar?

**AGENTES: UAR**

1. Qual é a sua definição para o Programa Oportunidades?
2. A SEDESOL alinhou os objetivos do Programa Oportunidades com as equipes gestoras nos municípios? Se isso aconteceu, como foi feito?
3. Qual o papel da UAR no processo de implementação do Programa Oportunidades?
4. E o seu papel? Qual é a sua rotina de trabalho?
5. Qual o papel da escola no processo de implementação do Programa Oportunidades?
6. Qual o papel dos demais equipamentos públicos que estão neste território no processo de implementação do Programa Oportunidades?
7. Como esses equipamentos se articulam, cotidianamente?
8. Como é gerenciar um programa desta magnitude em sua regional administrativa?
9. A escola está inserida nessa rede de políticas sociais articuladas pelo Programa Oportunidades? Se está, como explica a forma pela qual a escola está vinculada a esta rede? E os profissionais que nela atuam?
10. Como tem sido a relação entre a escola e a UAR?
11. A Prefeitura alinhou os objetivos do Programa Oportunidades com as equipes gestoras? Se isso aconteceu, como isso foi feito?
12. Como o governo federal/municipal acompanha a execução do Programa Oportunidades na ponta, pelo lado dos agentes públicos que representam o Estado?
13. Você pode descrever o processo de apuração da frequência e como esse processo se articula com os demais processos executados pelos outros órgãos/setores/equipamentos, em especial a escola?
14. Qual o papel dos RA? Qual sua rotina de trabalho? O que são MAPOs? Como funcionam?
15. O que dizem os professores sobre o Programa Oportunidades?
16. Como as pessoas usam o dinheiro? Há algum critério que defina como o dinheiro deve ser gasto?
17. Qual sua opinião sobre a liberalidade no gasto?
18. Há algum tipo de acompanhamento das famílias bolsistas por parte da prefeitura?
19. Qual é a contrapartida das outras esferas públicas? E das escolas e outros equipamentos públicos? Como esse acompanhamento é feito?

20. Há relatos sobre isso durante sua gestão no Programa Oportunidades?
21. O Programa Oportunidades, na sua opinião, prepara as famílias para se tornarem independentes dele?
22. O que se espera que aconteça na casa do beneficiário? O Programa Oportunidades tem correspondido às expectativas?
23. Qual a característica mais marcante/mais importante do Programa Oportunidades em sua opinião? Por quê?
24. Há alguma questão que queira levantar ou acrescentar?

**AGENTE: VOCALES**

- 1.Qual é a sua definição para o Programa Oportunidades?
- 2.O Ministério do Desenvolvimento Social alinhou os objetivos do Programa Oportunidades com as equipes gestoras nos municípios? Se isso aconteceu, como foi feito?
- 3.Qual o papel do CRAS no processo de implementação do Programa Oportunidades?
- 4.Qual o papel da escola no processo de implementação do Programa Oportunidades?
- 5.Qual o papel dos demais equipamentos públicos que estão neste território no processo de implementação do Programa Oportunidades?
- 6.Como esses equipamentos se articulam, cotidianamente?
- 7.Como é gerenciar um programa desta magnitude em sua regional administrativa?
- 8.A escola está inserida nesta rede de políticas sociais articuladas pelo Programa Oportunidades? Se está, como explica a forma pela qual a escola está vinculada a esta rede? E os profissionais que nela atuam?
- 9.Como tem sido a relação entre a escola e o CRAS?
- 10.Como tem sido a relação entre o CRAS e a escola?
- 11.A Prefeitura alinhou os objetivos do Programa Oportunidades com as equipes gestoras nas regionais administrativas? Se isso aconteceu, como foi feito?
- 12.Como o governo municipal acompanha a execução do Programa Oportunidades na ponta, pelo lado dos agentes públicos que representam o Estado?
- 13.Como o governo federal acompanha a execução do Programa Oportunidades na ponta, pelo lado dos agentes públicos que representam o Estado?
- 14.Você pode descrever o processo de apuração da frequência e como esse processo se articula com os demais processos executados pelos outros órgãos/setores/equipamentos, em especial a escola?
- 15.Você pode descrever o processo de apuração da frequência e como esse processo se articula com os demais processos executados pelos outros órgãos/setores/equipamentos, em especial o CRAS?
- 16.Em pesquisa anterior, professores usavam o critério de frequência vinculado ao recebimento do benefício para impor sua autoridade em sala de aula. Qual sua análise sobre esse tipo de comportamento?

- 17.Os professores afirmam que seu trabalho tem sido sistematicamente fragilizado. Programas desta natureza podem contribuir para essa sensação?
- 18.Como as pessoas usam o dinheiro? Há alguma hierarquia no gasto?
- 19.Qual sua opinião sobre a liberalidade no gasto?
- 20.Há algum tipo de acompanhamento das famílias bolsistas por parte da Prefeituras/ regionais administrativas? Qual é, se houver, a contrapartida das outras esferas públicas? Como esse acompanhamento é feito?