

COMPETÊNCIAS E RESPONSABILIDADES ENTRE OS ENTES FEDERADOS: UMA LEITURA DA LEGISLAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

RESUMO

O processo de descentralização político-administrativa das ações da assistência social é uma realidade observada em um número cada vez maior de países. No cenário brasileiro essa tendência é observada a partir dos anos 1990. O presente trabalho pretende analisar especificamente o Bolsa Família – programa do governo Federal cujas ações são pautadas na descentralização e na pactuação entre os entes federados. Nosso intuito é demonstrar que, ainda que a orientação geral do programa defina a ação conjunta dos governos federal, estadual e municipal como sendo de extrema relevância, seu desenho operacional de fato mostra-se pouco definido acerca das responsabilidades dos governos estaduais, de tal forma que as responsabilidades recaem, majoritariamente, para a União e governos municipais.

Palavras-chave: Bolsa Família, descentralização, pactuação

INTRODUÇÃO

Pobreza e desigualdade são manifestações sociais recorrentes na história da humanidade e, embora possam ocorrer de forma associada, não devem ser compreendidas enquanto um fenômeno único. Em texto já clássico Barros, Henriques e Mendonça (2002) ao estudarem os índices socioeconômicos de diversos países demonstraram que, mesmo em localidades que apresentam um elevado índice de pobreza a desigualdade não necessariamente se encontra no mesmo patamar. Entretanto, a observação dos índices brasileiros revela uma realidade diferenciada. Dessa forma, os autores demonstram que, ainda que o Produto Interno Bruto brasileiro (PIB) não o classifique enquanto um país pobre, o alto índice de pobreza o coloca como um dos países mais desiguais do mundo.

Antes de prosseguirmos, contudo, é fundamental que tenhamos a clara definição do que entendemos como desigualdade. Como bem aponta Reis (2004) pensar a desigualdade implica, em alguma medida, estar invariavelmente voltando para algum conceito de justiça. Se tomarmos a definição de Santos (1989) para quem a justiça social é a razão entre os benefícios/sacrifícios que é definida para os indivíduos em cada sociedade, então é possível considerar a desigualdade como um desnível observado nessa alocação. Nesse sentido, enquanto alguns indivíduos gozam maiores benefícios sociais, outros são condenados a suportar maiores parcelas de sacrifícios.

Justamente por ocorrer no âmbito das relações sociais que podemos entender que as desigualdades se cristalizam nas práticas e representações de tal forma que passam a ser estruturantes. É o que aponta o trabalho realizado por Charles Tilly (1998) que constata a existência do que denomina como “desigualdades persistentes”, ou seja, àquelas que atingem sistematicamente um dado grupo ou segmento populacional.

Não são poucos os trabalhos que hoje se dedicam a estudar a temática da desigualdade em suas mais diferentes formas de expressão. Os estudos voltados para a questão de gênero que impõe papéis sociais aos indivíduos com toda a força de uma violência naturalizada; a questão étnico-racial, vergonhosa dívida que ainda atinge consideráveis segmentos populacionais são clássicos exemplos de desigualdades historicamente consolidadas. Segundo Santos (2006) os espaços territoriais representam atores privilegiados na dinâmica social, e não apenas incorporam hierarquias, como também produzem e reproduzem uma ordem que se encontra profundamente firmada entre suas fronteiras.

O Brasil é um país que possui proporções continentais, seja no que tange ao território, a produção agrícola ou mesmo o total de riquezas geradas no país. No entanto, para além deste

cenário, observam-se também níveis de pobreza que revelam as profundas contradições presentes em nosso território. Essa configuração reafirma um dos traços mais marcantes de nossa sociedade: o Brasil não é um país pobre, mas sim profundamente desigual. Desigualdade essa que se encontra inscrita em sua população, delimitada em suas fronteiras, traduzida geograficamente e que apresenta repercussões nos mais diferentes níveis da vida social. Assim, encontramos um espaço marcado por invisíveis muros que consolidam diferenças históricas e resultam em níveis distintos de qualidade de vida e de oportunidades para a população vivente em cada local.

O reconhecimento dessa desigualdade aliada ao processo de descentralização da política de assistência vai influenciar que a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) incorpore os conceitos de vulnerabilidade e a perspectiva socioterritorial, com a proposta de “reconhecer a dinâmica demográfica e socioeconômica associadas ao processo de exclusão/inclusão social, vulnerabilidades aos riscos pessoais e sociais em curso no Brasil em seus diferentes territórios” (PNAS, 2004).

Durante a década de 1990 observamos um importante momento de transformação da política social onde não apenas os programas de renda mínima passam a desempenhar um importante papel, como também a descentralização de programas e da política social vai caracterizar o período. É importante salientar que esse processo de descentralização não ocorreu apenas no contexto brasileiro, como também no cenário internacional. Segundo Souza (2002: 432) “muitos países com diferentes características culturais, sociais, políticas e econômicas têm, cada vez mais, adotado medidas visando à maior descentralização de seus governos e instituições e à maior participação da comunidade local nos processos decisórios”¹.

Seguindo essa mesma tendência, o cenário brasileiro vive um processo de descentralização das políticas sociais nesse período (Arretche, 2002a), o que na verdade já estava previsto através no Art. 204 da Constituição Federal². Na verdade, quando analisamos a literatura existente acerca dos primeiros programas de transferência de renda implementados constatamos que o traço da descentralização será marcante. Segundo levantamento realizado

¹ Segundo Draibe a descentralização no campo das políticas sociais é particularmente observada em países que emergiram de regimes totalitários e onde a reestruturação de sistemas de proteção social foi indispensável para que a ampliação da democracia política fosse acompanhada *pari passu* pela democracia social. De tal maneira que “a descentralização, a transparência dos processos decisórios e a ampliação da participação social foram postas como metas da democratização” (Draibe, 1997:6).

² Segundo o referido Artigo as ações governamentais voltadas para a assistência social tem como característica, dentre outras, a descentralização político-administrativa.

por Sposati (1997) 82% dos programas de transferência de renda observados no período pertenciam à esfera municipal.

A partir do ano de 2001 os programas de renda mínima passam a desempenhar papel preponderante nas políticas sociais quando o então presidente Fernando Henrique Cardoso seleciona doze programas que, baseados no conceito de complementação de renda, passam a compor a Rede de Proteção Social (Linhares, 2005). Em 2003, o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, através da criação do Programa Bolsa Família (PBF) unifica os programas federais de complementação de renda³.

Novamente o forte vínculo entre a transferência de renda e a descentralização das políticas é reforçado uma vez que a própria diretriz do PBF define a descentralização, a intersectorialidade e o controle social - os núcleos de maior importância dentro do desenho operacional do programa (Senna et al, 2007). Embora a cooperação entre os diversos níveis governamentais seja de vital importância, observamos que uma maior responsabilidade na implementação recai para o Município enquanto que, por vezes, a exata definição das obrigações do governo estadual se configure enquanto um campo de difícil clareza.

O presente trabalho pretende, a partir da análise da legislação do Programa Bolsa Família, avaliar as competências e responsabilidades dos entes federados na sua implementação. Nosso pressuposto é que, não apenas as competências referentes ao governo estadual são pouco claras, como também é possível observar que há uma distância entre esta legislação específica e àquelas que normatizam as políticas e programas sociais nacionais.

Assim, nosso objetivo é apontar limites presentes nas próprias diretrizes do programa e que, possivelmente, podem representar obstáculos à sua implementação. Nesse sentido, embora reconheçamos que “a explicação para esses limites, em geral, está relacionada a elementos do sistema político e/ou de nossa estrutura institucional, como: estrutura burocrática, apropriação patrimonialista dos programas e dificuldade de pactuação entre os níveis de governo” (Lobato, 2004:96), no caso específico do PBF acreditamos que alguns dos principais obstáculos encontram-se justamente na distribuição de competências do diferentes entes federados.

Seguimos também na perspectiva de Fleury (1999) ao apontar que no campo das políticas sociais convergem interesses concorrentes e competitivos, de tal forma que o aparelho

³ É digno de nota o fato de que, desde sua criação no ano de 2003, o Bolsa Família teve, como área prioritária, a Região Nordeste, que nesse momento inicial correspondia a 51% do total de beneficiários.

estatal por vezes opera como ator e em outros momentos constitui arena de disputas. É a partir dessa premissa que desenvolveremos nossa análise.

Nosso intento com o presente trabalho é contribuir para os estudos acerca das políticas sociais brasileiras, em especial do Programa Bolsa Família. De maneira mais específica, procuramos evidenciar a importância dos entes federativos na implementação do programa e as fragilidades da legislação ao definir as atribuições dos governos. Assim, buscamos destacar: a) as responsabilidades de cada ente na implementação; b) a co-participação e o financiamento; c) oferta de serviços públicos para o cumprimento das condicionalidades.

Para alcançar os objetivos aos quais nos propomos, tivemos como procedimento metodológico o acompanhamento da legislação referente ao Programa Bolsa Família. Tais informações foram analisadas a luz do que determina a Constituição Federal (CF, 1988); Lei Orgânica da Saúde (LOS, 1990); Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS, 1993); Norma Operacional de Assistência à Saúde (NOAS, 2002); Sistema Único de Assistência Social (SUAS, 2004), e a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB-SUAS, 2005).

Nesse sentido, primeiramente realizamos um levantamento de toda a legislação referente ao PBF buscamos informações presentes nas diretrizes, Instrução Normativa, decretos, portarias e Instruções Operacionais, a fim de averiguar se aquilo que está expresso na Lei 10.836 que regulamenta o programa, de fato encontra correspondência nos instrumentos operacionais. Assim, em segundo momento comparamos esses documentos com as determinações expressas na legislação social mencionada anteriormente.

ANÁLISE DOS RESULTADOS

As responsabilidades de cada ente na implementação do Programa Bolsa Família

Criado no ano de 2003 através da Medida Provisória nº132 (posteriormente convertida na Lei 10.836) o Bolsa Família, programa de transferência de renda com condicionalidades, surge da unificação dos programas federais de complementação de renda. De acordo com o Art.3 da referida medida e em consonância com o que prevê o Art.204 da Magna Carta⁴ a execução do PBF se dará de forma descentralizada e pautada na colaboração dos entes

⁴ Segundo a Constituição brasileira, as ações da Assistência Social devem seguir as seguintes diretrizes: “descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social”(BRASIL, Constituição Federal, art.204; inciso 1º)

federados, indicação essa também presente para a gestão do programa, expressa no Art.8 da lei que o regulamenta.

Fica claro, portanto, na concepção do programa, a intenção de garantir a ação pactuada entre os diversos níveis de governo e a garantia da descentralização, que também está indicado na Lei Orgânica da Assistência Social que garante a “descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo” (LOAS, 1993. Art.5, inciso I).

Segundo Arretche (2002a) essa tendência, embora já presente desde a década de 1990 no cenário brasileiro, foi particularmente reforçada durante o governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso quando a corrupção observada nos governos anteriores foi creditada justamente à centralização federal então observada. Assim, um pensamento comum nesse período era de que a descentralização estava associada a “formas mais ágeis, democráticas e eficientes de gestão. A defesa da descentralização era reforçada por uma avaliação de que a burocracia federal estava viciada pelos padrões administrativos prévios” (Arretche, 2002a: 32).

Vejamos agora alguns elementos importantes para a compreensão da ação pactuada entre os níveis governamentais para o Programa Bolsa Família.

Embora a diretriz do Programa indique a colaboração entre os diversos níveis de governo como sendo elemento fundamental, um olhar mais atencioso sobre a Instrução Normativa, as Instruções Operacionais e os decretos que de fato o operacionalizam revela que, na verdade, a pactuação se encontra ainda muito fragilmente regulamentada de forma que as maiores responsabilidades caem sobre Governo Federal e os municípios.

No que tange à responsabilidade de cada ente na implementação do PBF é importante notar que a Lei 10.836 não dispõe a respeito e determina que no exercício do ano de 2003 (e, portanto, ano de criação do programa) e em caráter excepcional, os atos administrativos e de gastos do programa seriam realizados pelos Ministérios da Educação, da Saúde, de Minas e Energia e pelo Gabinete do Ministro Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome. É apenas com o decreto Nº 5.209 em setembro de 2004 que a atribuição de cada ente é definida. Assim, compete ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome as ações de coordenar, gerir e operacionalizar o PBF, que compreende os atos necessários para:

concessão e ao pagamento de benefícios, a gestão do Cadastro Único do Governo Federal, a supervisão do cumprimento das condicionalidades e da oferta dos programas complementares, em articulação com os Ministérios

setoriais e demais entes federados, e o acompanhamento e a fiscalização de sua execução.

(Decreto nº5.209, Art. 2).

Quanto às competências do nível estadual, o art.13 do mesmo decreto determina que a esta instância governamental cabem atividades que vislumbrem, fundamentalmente, apoio e estímulo as ações realizadas pelo município. Chama atenção, particularmente o inciso VIII do referido artigo que determina ser também dever do Estado “promover, em articulação com a União e os Municípios, o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades”.

Ao município compete a inscrição da família, disponibilização de serviços e estrutura, apoio técnico, instituição de órgão de controle, dentre outras. Destaca-se o fato de que, embora aos Estados também caiba a responsabilidade de promover o acompanhamento de condicionalidades, apenas ao município é obrigatória à criação de órgãos de controle (muito embora essa responsabilidade seja de âmbito dos governos federal, estadual e municipal).

Quanto à adesão dos entes federados ao programa, esta se dá conforme determinado pela Instrução Operacional nº 09, de 05 de agosto de 2005, ou seja, através de um termo cooperação firmado entre o Município e o MDS. A segunda via do termo é enviada posteriormente aos Municípios e Estados.

Embora as competências de cada um dos níveis federados conste no Decreto 5.209 que regulamenta o programa é interessante apontar o fato de que quando analisamos a Portaria GM/MDS 246 de 2005 que dispõe sobre a adesão dos governos municipais encontramos as atribuições assumidas pelos municípios e pelo MDS (expressas no Anexo I, respectivamente na Cláusula Segunda e Terceira), não sendo mencionada nenhuma atribuição ao governo estadual.

Assim, podemos perceber que os governos de nível estadual não são chamados a participar da adesão dos municípios ao PBF, o que, de certa forma, justifica a não definição de atribuições específicas para essa instância governamental. No entanto, considerando a importância da intersetorialidade na implementação do programa, consideramos que esta ausência pode representar um significativo ponto de estrangulamento para uma operacionalização mais efetiva.

A co-participação e o financiamento

A portaria Nº360 de junho de 2005 define que o financiamento previsto para o PBF se de mediante repasse do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS diretamente para os Fundos Municipais de Assistência Social de municípios que estiverem devidamente habilitados na gestão municipal da assistência.

É interessante apontar que a NOB-SUAS (2005) determina que o repasse de recursos via fundo é possível para municípios que se encontram habilitados na condição de gestão do Sistema Único de Assistência Social em algum dos três níveis possíveis, a saber: inicial, básica e plena. No entanto, para municípios que não se encontram habilitados “a gestão dos recursos federais destinados ao co-financiamento das ações continuadas de Assistência Social são de responsabilidade do Gestor Estadual” (NOB-SUAS, 2005: 28). Ainda assim, para o caso específico do PBF é definido que

Para os municípios que não estiverem sob gestão municipal da assistência social, na forma da Norma Operacional Básica aprovada pela Portaria GM/MDS nº 736, de 15 de dezembro de 2004, ou da que estiver então vigente, os recursos serão transferidos sob forma de convênio, a ser firmado entre o município e o MDS, mantida a exigência de adesão ao Programa Bolsa Família e os demais critérios definidos na presente portaria.

(PORTARIA Nº360, Art. 6º, parágrafo 4º).

Ou seja, mesmo quando o município não encontra habilitado para a gestão dos recursos o que, de acordo com a legislação do SUAS, significa que essa tarefa deva ser assumida pelo governo estadual correspondente, ainda assim, no acaso específico do PBF é firmado um convênio entre a União e o município. Assim, é possível perceber que o Estado não é chamado a participar de fato da gestão do programa, mesmo quando para exercer uma função que está previamente definida na Norma Básica de Operacionalização do Sistema Único de Assistência. Apesar disto, a Portaria nº360 de 12 de julho de 2005 define que os Estados onde a totalidade dos municípios tiver aderido ao programa e que apresentarem o desenvolvimento de atividades determinadas no Artº7, parágrafo 3º da mesma portaria⁵, farão jus ao recebimento de recursos financeiros por parte da União.

A possibilidade de co-participação dos entes federativos é expressa no próprio termo de cooperação firmado com o MDS. Segundo a LOAS é obrigação dos Estados “apoiar técnica e

⁵ As atividades determinadas pela portaria são: desenvolvimento de capacitação e apoio técnico aos municípios, disposição de infra-estrutura logística (quando necessário), apoio ao acesso de populações pobres a documentos de identificação e apoio ao cadastramento de populações tradicionais.

financeiramente os serviços, programas e projetos de enfrentamento da pobreza em âmbito regional ou local” (LOAS, art.13º, inciso II). No entanto, não existe na legislação uma obrigatoriedade no que tange à complementação dos recursos por parte dos estados e municípios para a implementação específica do Programa Bolsa Família o que, possivelmente, deriva do reconhecimento das diferentes realidades territoriais.

De fato, uma imposição orçamentária desse porte poderia ser particularmente prejudicial para os municípios menores. No entanto, esse caráter facultativo pode ter como resultado o fato de que alguns entes federados se isentem dessa complementação, mesmo quando tenham possibilidade de fazê-lo.

Outra questão importante para pensarmos o financiamento do PBF e a importância da descentralização do programa é o Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família (IGD) criado no ano de 2006 e que corresponde a um “instrumento de aferição da qualidade da gestão do PBF no nível municipal” (Portaria nº148, Art. 3º).

O índice é composto pelo Indicador do CadÚnico (composto pela Taxa Qualificada de Cadastros e pela Taxa de Atualização de Cadastros) e agrega ainda o valor referente ao Indicador de Condicionais (composto pela Taxa de Crianças com Informações de Frequência Escolar e pela Taxa de Famílias com Acompanhamento da Agenda da Saúde). Segundo Senna et al (2007) o IGD corresponderia a “um ranking das experiências de implementação do PBF no nível local, premiando aquelas bem-sucedidas e incentivando a gestão de qualidade através do repasse de recursos financeiros extras para prefeituras que alcançarem desempenho acima de 0,4 do índice”

Segundo informações disponibilizadas no endereço eletrônico do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS) os valores correspondentes ao IGD em setembro de 2006 chegaram a R\$ 19,8 milhões, sendo então encaminhados a 5.186 municípios. Já no ano de 2007 as prefeituras receberam aproximadamente de R\$ 210 milhões para aprimorar o Bolsa Família⁶. O repasse do recurso ocorre diretamente do Fundo Nacional de Assistência Social para os Fundos Municipais de Assistência Social dos municípios que estiverem habilitados à gestão da política de assistência social.

Esse valor, segundo o Artº2 da portaria que o institui pode ser utilizado para financiamento de Programas Complementares. O MDS define ainda as seguintes possibilidades de programas onde o recurso pode ser investido:

- a) Qualificação e formação profissional para famílias beneficiárias do PBF;
- b) Geração de trabalho e renda;

⁶ As informações apresentadas aqui se encontram disponível em www.mds.gov.br

- c) Ações de incentivo ao cooperativismo;
- d) Desenvolvimento territorial para famílias;
- e) Emissão de documentos de registro civil.

Oferta de serviços públicos para o cumprimento das condicionalidades

Uma questão fundamental do Bolsa Família consiste no fato de que se trata de um programa de transferência de renda com condicionalidades. Assim, não se resume, a priori, exclusivamente à transferência monetária. Neste sentido, conforme determina o Art.º 3 da Lei do Bolsa Família a concessão do benefício depende do cumprimento de condicionalidades no campo da saúde e educação. Dessa forma, para famílias com filhos em idade escolar é exigida a matrícula e frequência escolar e vacinação de crianças menores de sete anos. Para famílias que apresentam nutrizes e gestantes em sua composição é exigido também o acompanhamento pré-natal e neonatal.

Embora exista uma literatura relativamente nova acerca da validade ou não da exigência de condicionalidades para a efetivação de um programa de assistência nossa análise não pretende se voltar para essa questão. Para o escopo do presente trabalho interessa-nos o que a legislação determina sobre o oferecimento dos serviços, questão particularmente importante quando consideramos a diversidade territorial existente no Brasil.

Essa questão talvez se mostre menos importante em regiões metropolitanas onde o oferecimento de serviços públicos tende a ser mais abundante, no entanto, como bem apontam Senna et al (2007) é preciso reconhecer as fragilidades que alguns locais apresentam. Assim, segundo o Decreto nº 5.209/04 cabe aos diversos níveis governamentais o oferecimento de serviços que possibilitem que os beneficiários cumpram as condicionalidades determinadas.

No caso específico da educação, a Portaria Interministerial nº 3.789 determina como sendo dever dos governos estaduais, municipais e da União o oferecimento de serviços básicos nessa área. O mesmo se observa no oferecimento de serviços para o cumprimento de condicionalidades no campo da saúde onde a Portaria Interministerial nº 2.509/04 define ser esta uma responsabilidade dos três entes federativos.

Conforme apontado anteriormente, a década de 1990 foi palco de intensa descentralização das políticas sociais. Como bem salienta Arrecthe (2002a), no campo educacional a década de 1990 configurou uma progressiva municipalização do Ensino Fundamental.

Assim, levando em consideração que o Programa Bolsa Família se destina, em especial, a famílias que apresentam filhos com idade compreendida entre zero a quinze anos e que, portanto devem se encontrar majoritariamente inseridos na educação infantil e fundamental, nota-se que a responsabilidade quanto ao oferecimento de serviços nesta área recai potencialmente sobre os municípios.

Nesse mesmo contexto se encontra a oferta de ações de promoção da saúde. De acordo com o trabalho realizado por Pache et al (2006) é possível perceber uma forte descentralização dos serviços a partir da NOB-SUS/1993. Característica essa que será complementada pela NOB-SUS/ 1996 “cuja principal consequência seria a transferência de atividades até então desempenhadas no âmbito federal para os municípios” (Arretche, 2002b:446).

Segundo a Lei Orgânica da Saúde a descentralização político-administrativa das ações da saúde devem observar uma “ênfase na descentralização dos serviços para os municípios” (Lei nº 8.080 Artº 7, inciso IX, alínea a), cabendo, inclusive ao governo estadual promover a descentralização das ações para os municípios.

Se considerarmos que as condicionalidades na área da saúde dizem respeito ao acompanhamento pré-natal e de nutrízes, então veremos que esses procedimentos se encontram dentro da Atenção Básica (NOAS, 2002) então veremos que o principal responsável pelo oferecimento desses serviços também será o município.

Embora não tenhamos a ambição de discutir a responsabilidade e as ações de cada ente federado no âmbito do SUS, é preciso estar atento para o fato de que embora a diretriz do PBF determine que essas ações devem ser providas por Estados, Municípios e União, não há uma reflexão, ou mesmo um reconhecimento, acerca da municipalização dos serviços.

Esse distanciamento entre a legislação específica do PBF e aquela que normatiza as políticas da saúde e da educação pode tornar frágeis os alicerces do programa uma vez que a função de cada ente federado no oferecimento de tais serviços encontre-se em uma arena onde os papéis estão pouco claros.

Uma preocupação apresentada por Senna et al (2007:93) no que tange à definição de condicionalidades a serem cumpridas pelos beneficiários do Bolsa Família diz respeito “a capacidade de os serviços de educação e saúde absorverem adequadamente o aumento de demanda resultante da implementação do Programa”. Essa questão é particularmente importante quando consideramos a descentralização das políticas sociais hoje e as diferenças observadas entre os municípios brasileiros.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em relatório desenvolvido pelo NEPP (2000: 208) foi apontado que os documentos oficiais sobre determinado programa, por vezes apresentam informações muito genéricas ou mesmo pouco claras sobre a operacionalidade do mesmo.

Tal afirmativa foi particularmente constada na análise da Lei 10.836 que embora crie o Programa Bolsa Família é muito pouco precisa quanto aos instrumentos de operacionalização do programa o que, na verdade, justifica a grande quantidade de instruções operacionais e a instrução normativa desenvolvidas quando o PBF já se encontrava em fase de implementação.

Embora a pactuação entre os entes federativos seja imprescindível para a implementação do Programa Bolsa Família, a revisão dos decretos e normas operacionais mostrou que estes se voltam muito mais para as obrigações e deveres dos municípios ou mesmo do Governo Federal. Assim, é possível pensar que há, dentro do programa, uma clara separação entre quem formula (governo federal) e quem implementa as ações (governos municipais), o que, segundo Hill (2006:68) pode resultar em políticas simbólicas.

Embora a ação pactuada entre os entes federados esteja fortemente presente no desenho do programa através da lei e decreto que o regulamentam, observamos, através da análise das instruções operacionais e portarias que operacionalizam o Bolsa Família, que essa integração ainda se encontra em um plano muito mais ideal do que de fato real.

Quando nos voltamos para a responsabilidade dos governos estaduais na gestão descentralizada no campo das políticas sociais este parece pertencer a uma área cinzenta e indeterminada. Ao governo Federal compete a formulação, monitoramento, e funções afins; ao município cabe a implementação, co-participação no financiamento, fiscalização, monitoramento, manutenção. E aos Estados? Os governos estaduais, dentro dessa imprecisão, por vezes parecem ocupar uma posição de mero espectador, ou de no máximo, um personagem figurante.

Quanto à implementação, novamente utilizamos as palavras de Hill (2006: 72) segundo o qual “o processo de elaboração de políticas, freqüentemente continua durante a fase de implementação”. Isto foi particularmente percebido quando dirigimos nossa atenção para as inúmeras Instruções Operacionais que discorriam sobre a normatização de diversas ações no âmbito do programa quando este já se encontrava em execução. A própria definição dos instrumentos de participação e de controle social, ocorrida apenas no ano de 2005, é um claro

exemplo de como a formulação do desenho operacional e a implementação ocorreram, em larga escala, concomitantemente.

Terminamos o presente trabalho como uma citação da Norma Operacional do Sistema Único de Assistência Social que indica um caminho necessário para uma descentralização no campo das políticas sociais seja possível de forma que nenhum dos entes federados se isente ou se sobreponha.

“Nesse sentido, há necessidade de potencializar a capacidade gestora dos governos estaduais na coordenação da gestão da política de Assistência Social no seu âmbito territorial, assim como na promoção do desenvolvimento regional, em parceria com os municípios de seu território sem, no entanto, deixar de reconhecer a autonomia destes” (NOB-SUAS, 2005).

BIBLIOGRAFIA

ARRETCHE M. **Relações federativas nas políticas sociais**. In: Educ. Soc., Campinas, vol. 23, n. 80, setembro/2002, p. 25-48. (a)

ARRETCHE, M. **Federalismo e Relações Intergovernamentais no Brasil: A Reforma de Programas Sociais**. Dados, v.45, n.3, p.431-57, 2002. 2002 (b)

BARROS, R. P., HENRIQUES, R. e MENDONÇA, R. **A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil**. In: Publicações do IPEA. Rio de Janeiro, dezembro de 2002.

BRANDÃO, A.A.P. **Os novos contornos da pobreza urbana: espaços sociais periféricos na região metropolitana do Rio de Janeiro** [Tese] /. Rio de Janeiro, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2002 (Tese de Doutorado em Ciências Sociais).

BRASIL.Ministério do desenvolvimento Social e Combate a Fome. *Programa Bolsa Família*. Legislação e Instruções. Disponível em <www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu superior/legislacao>. Acesso em: novembro de 2007,

DRAIBE, S.M. **Uma nova institucionalidade das políticas sociais? Reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reformas dos programas sociais**. In: São Paulo em Perspectiva, 1997.

FLEURY, S. **Políticas Sociales y Ciudadanía**. Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para o Desarrollo Social (INDES), mimeo, 1999.

HILL, M. **Implementação: uma visão geral**. In: SARAVIA, E. & FERRARREZI, E. (orgs). Políticas Públicas. Coletânea. Brasília: ENAP, vol. 2, pp: 59-110.

LAVINAS, L. & GARCIA, E. H. **Programas sociais de combate à fome: O legado dos anos de estabilização econômica**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ/Ipea,2004

LINHARES, F. Bolsa Família: **Um novo arranjo para os programas de transferência de renda no Brasil**. (Dissertação de Mestrado em Serviço Social). Universidade Federal Fluminense, 2005.

LOBATO, L. **Avaliação de políticas sociais: notas sobre alguns limites e possíveis desafios**. Trabalho, Educação e Saúde, 2(1): 95-106, 2004.

NEPP, UNICAMP. **Avaliação de Programas Públicos: reflexões sobre a experiência brasileira**. Relatório final, capítulo 3. mimeo. Parte III, 2000.

PACHE, D.F. (et all) **Paradoxos das políticas de descentralização no Brasil**. Rev Panam Salud Publica, Dez 2006

PORTO, M.F.S. **Vulnerabilidade e Situações de Risco Em Grupos Populacionais Expostos a Riscos Ocupacionais e Ambientais no Contexto Brasileiro**. Rio de Janeiro: Unicamp, 2001.

SANTOS, M. & SILVEIRA, M.L. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. 9ª edição. Rio de Janeiro: Record, 2006.

SARMENTO, D.C. **Criação dos sistemas municipais de ensino**. Educ. Soc., Campinas, vol. 26, n. 93, p. 1363-1390, Set./Dez. 2005

SENNA, M; et all. **Programa Bolsa Família: nova institucionalidade no campo da política social?** In: Ver. Katál. Florianópolis v.10 n.1 p.86-94 jan/jun.2007

SOUZA, C. **Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1998**. In: Revista de Sociologia Política, Curitiba, nº24, jun. 2005. pp.105-121.

SOUZA, C. **Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização**. In Ciência e Saúde Coletiva, 2002. p 431-442.

SPOSATI, A. (org). **Proteção social de cidadania: inclusão de idosos e pessoas com deficiência no Brasil, França e Portugal**. São Paulo: Cortez, 2004.

SPOSATI, A. (org). **Renda Mínima e Crise Mundial: Saída ou Agravamento**. São Paulo: Cortez, 1997

SPOSATI, A. **A inclusão Social e o Programa de Renda Mínima**. In: Serviço Social & Sociedade. São Paulo. Cortez, v.22 jul/ 2001.

SUBIRATS, J. **El papel de la burocracia en el proceso de determinación e implementación de las políticas públicas**. In: Saravia, E. e Ferrarezi, E. (orgs.) Políticas Públicas. Coletânea. Brasília: ENAP, vol.2, pp:113-126.

LEGISLAÇÃO

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, DF, nov. 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional básica NOB/SUAS: construindo as bases para a implantação do Sistema Único de Assistência Social**. Brasília, 2005

BRASIL, Ministério da Saúde. Portaria Nº 373, de 27 de fevereiro de 2002. **Norma Operacional de Assistência a Saúde**. Brasília.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA / CASA CIVIL. LEI N 8.142, **Lei Orgânica da Saúde**. Brasília.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA / CASA CIVIL. LEI N 8.742, de 7 de dezembro de 1993. **Lei Orgânica da Assistência Social**. Brasília.

Endereços eletrônicos consultados:

www.ipea.gov.br

www.fomezero.com.br

www.mds.gov.br